

Politie en evenementen

Feiten, ervaringen
en goede werkwijzen



Otto Adang (redactie)
Debby van Arkel
Carin Esman
Wim van Oorschot
Sara Stronks
Hans Vos

Lectoraat Openbare orde &
Gevaarbeheersing

BOOM | **LEMMA**

Politie en evenementen

Publicaties in de onderzoekreeks Politieacademie bij Boom Lemma uitgevers:

- Otto Adang, Wim van Oorschot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Sollie & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Sollie, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*
- Cees Sprenger & Hans Regterschot (2013). *Plankzaken opgeruimd. Een beweging van onderop.*
- Guus Meershoek & Bob Hoogenboom (2013). *De draagbare Van Reenen. Piet van Reenen over politie en geweldsbeheersing.*
- Menno van Duin, Vina Wijkhuijs & Wouter Jong (red.) (2013). *Lessen uit crises en mini-crises 2012.*
- Toine Spapens, Monique Bruinsma, Lonneke van Hout & Jessica de Jong (2013). *Vuile olie. Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit.*
- Pieter Tops, Cees Sprenger en Nicolien Kop (red.) (2013). *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling en M.Y. Bruinsma (2014). *Bedreigen en intimideren van OM- en politiemedewerkers. Een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak.*
- Mariëlle den Hengst, Ben Rovers en Hans Regterschot (2014). *Intelligence bij evenementen. Een inventarisatie van risicomanagementpraktijken bij de politie.*
- Mariëlle den Hengst & Michiel In 't Veld (2014). *Brieven voor en door basisteams. Een onderzoek naar verbeteringen in de overdracht van briefingsinformatie.*
- Otto Adang (red) (2014). *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen.*

Politie en evenementen

Feiten, ervaringen en goede werkwijzen

Otto Adang (redactie)

Debby van Arkel

Carin Esman

Wim van Oorschot

Sara Stronks

Hans Vos

Met bijdragen van:

Lectoraat Intelligence

Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde

Boom Lemma uitgevers

Den Haag

2014

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagfoto: Peter Hilz/Hollandse Hoogte

© 2014 Politieacademie | Boom Lemma uitgevers

ISBN 978-94-6236-449-3
ISBN 978-94-6274-112-6 (e-book)
NUR 741

www.boomlemma.nl

Voorwoord

Het aantal evenementen in Nederland is de voorbije jaren fors gegroeid. Deze trend heeft tot een sterke groei van de evenementenbranche geleid en er wordt voor grootschalige concerten, liefdadigheidsevenementen, internationale sporttoernooien, grote conferenties met bijbehorende demonstraties een groot beroep op de politie gedaan. In de afgelopen jaren hebben zich een aantal incidenten voorgedaan bij evenementen, die veel media- en beleidsaandacht hebben gegenereerd, zoals de hittegolf tijdens de Nijmeegse Vierdaagse in 2006, de aanslag op de Koninklijke familie tijdens Koninginnedag in 2009, de rellen bij het dancefeest Sunset Grooves in Hoek van Holland (ook in 2009), het incident met de damschreeuwer tijdens de dodenherdenking op 4 mei 2010 en het Project X-feest, dat geen feest was, in Haren (2012).

Deze incidenten, en ook incidenten die in onze buurlanden plaatsvonden (zoals 'Duisburg' in juli 2010 en 'Pukkelpop' in augustus 2011) hebben ertoe geleid dat de rol van de politie bij evenementen het brandpunt van de aandacht is geworden. Wat is de rol van de politie bij een evenement en hoe vult de politie deze rol in? Wat is de bijdrage van de politie aan het voorkómen van en reageren op incidenten? Het is belangrijk hierbij de context in ogenschouw te nemen. Diverse studies laten zien dat het aantal (openbare-orde)-incidenten bij evenementen in Nederland eigenlijk heel bescheiden is, zeker afgezet tegen de sterke groei van het aantal evenementen in de afgelopen jaren. Verreweg de meeste evenementen verlopen vreedzaam en ordelijk. Aan de andere kant is het afbreukrisico groot en laten diverse studies zien dat de politie professioneler met evenementen kan omgaan dan ze nu doet (o.a. Muller e.a., 2011). De toenmalige Raad van Korpschefs vroeg daarnaast nadrukkelijk aandacht voor het aspect van de opsporing, vanuit de gedachte dat – als er sprake is van incidenten – het aantal aanhoudingen en vervolgingen vaak beperkt is, terwijl de aangerichte schade groot kan zijn, zoals bij de jaarwisseling.

Door middel van het driejarige project Monitoren Evenementen is, in een combinatie van verschillende vormen van praktijkonderzoek en kennisuitwisseling, op zoek gegaan naar meer inzicht in en verspreiding van goede werkwijzen op het gebied van op het gebied van ordehandhaving, intelligence en opsporing rond evenementen. De inzichten uit het onderzoek richten zich op de bijdrage van de politie aan een veiliger verloop van evenementen en op effectievere en efficiëntere inzet van schaarse politiecapaciteit. Het onderzoek richtte zich niet op voetbalwedstrijden (daar was eerder al vergelijkbaar onderzoek naar gedaan: Adang et al., 2011) of op evenementen die vallen onder de Wet Openbare Manifestaties, waarbij het gaat om uitoefening van het recht tot vergadering en betoging. In de loop van het project hebben al diverse activiteiten plaatsgevonden om de resultaten van het project te delen met de praktijk. Het uiteindelijke resultaat van het project op papier bestaat uit drie delen: dit eindrapport met het accent op ordehandhaving en crowd management in brede zin en aparte rapporten over risicomanagement en opsporing (samenvattingen van deze beide onderzoeken zijn in dit eindrapport opgenomen). De rapporten bieden, ieder voor zich, stof tot nadenken voor de politie en voor ieder ander die betrokken is bij de organisatie en het verloop van evenementen. De belangrijkste eyeopener van het project is wellicht wel de grote bereidheid om te ontwikkelen en van elkaar te leren, niet alleen binnen de politie, maar ook met partners.

Het driejarige project Monitoren Evenementen is in opdracht van de portefeuillehouder conflict- en crisisbeheersing uitgevoerd door het lectoraat Openbare orde & Gevaarbeheersing in samenwerking met het KLPD/de landelijk eenheid en de lectoraten Intelligence en Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde. Velen hebben in de loop van deze drie jaar meegewerkt aan het project en ik wil hen graag bedanken voor hun inzet. Die dank geldt in de eerste plaats voor de tien Algemeen Commandanten die één of meerdere malen als opdrachtgever en gastheer/-vrouw hebben gefunctioneerd voor de peer review-teams: Aart Garssen (x3), Paul Entken (x2), Gerrit van Goor (x2), Roeland Groen (x2), Gerrit Laurens, Arjan Mengerink (x2), Sjoerd Top, Koos Ursem (x2), Marlies Verkuijlen en Martine Vis (x2).

In totaal 53 politiemedewerkers (voor het merendeel vanuit hun functie als Algemeen Commandant, Hoofd Handhaving of Hoofd Informatie) waren één of meerdere malen vol inzet en betrokkenheid lid waren van de verschillende peer review-teams: Jan Aandewiel, Addie Arents (x2), Rik de Boer, Erik Bomhof, Sipke Dekker, Wieger van Dijk (x2), Piet Dol, Wendy Dorrestijn, Olivier Dutilh, John Ebbink, Wim van Essen, Aart Garssen, Roeland Groen, Ton Heesen, Jos van der Heijden, Ron van Heijningen, Frans Henninger, Hans van den Heuvel, Gerhard Johan van Hoeven, Peter Homminga, Ger Huijter (x2), Rob Hutschemakers, Theo Jochoms, Johan Kasse (x2), Will van Kollenburg, Rob Kool (x2), Scott Kuiper, Gerrit Laurens, Wiebe Leverman, Rene van der Linden, Jan van Loosbroek, Arjan Mengerink, Jelle van der Meulen, Rob van Meurs, Jan Pronker (x2), Jose Rooijers, Leen Schaap, Kees Schoonen (x2), Gert-Jan van Setten, Liesbeth Sterk (x2), Krishna Taneja (x3), Gert Telman (x3), Peter Treurniet (x2), Koos Ursem, Albert Veenstra, Marlies Verkuijlen, Geert Veroude, Martine Vis (x2), Cor Visser (x2), Hans Vos (x3), Arjan Werkmeester, Harjo Wienke (x2) en Marc Wilbrink.

Wie hier ook nog bij zouden kunnen: externe onderzoekers die zich belangeloos inzetten voor dit project (Merel Ludwig, Inge Wetzter, Nanda Wijermans), de mensen van het eigen lectoraat die meeschreven aan de publicatie of meededen met een of meerdere peer reviews (Carin Esman, Wim van Oorschot, Debby van Arkel, Anne van Uden), de AOV-ers van de gemeenten die meededen (Eric Boelaars, Arjan Hof, Titus Kanters, Fokko Veenema) en andere (ex)collega's van de politieacademie (lectoraten Intelligence en Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde (Mariëlle den Hengst, Ronald van der Wal, Hans Regterschot, Menno van Duin, Cees Sprenger, Annika Smit, Kevin van Wiggen, Pieter Tops, Ralph van Beurden, Edith Stolp, Wim Alberts, Willem Braber, George van den Berg). Lectoraatsassistente Esther Schut-Lip fungeerde als onmisbare schakel in ondersteuning en verbinding. Ik wil alle genoemde (en nog vele ongenoemde) personen graag hartelijk danken voor de bijdrage die ze hebben geleverd aan het project.

Otto Adang
Apeldoorn, april 2014

Inhoud

1	Inleiding	11
	Aanleiding	11
	Onderzoeksvraag en doelstelling	11
	Methodiek	12
	Leeswijzer	15
2	Politie en evenementen: van intake tot evaluatie	17
	Inleiding	17
	Intake van een evenement	18
	Bijzondere evenementen	21
	Risicoanalyse	28
	Wie zijn er betrokken bij het evenementenoverleg?	32
	Scenario's	38
	Planvorming organisatie	42
	Voorbereiding: table top	47
	Politie	48
	Crisisbeheersing	56
	Evaluatie	58
3	Landelijke volksfeesten vergeleken: Jaarwisseling, Koninginnedag en Oranjethuisituatie	61
	Inleiding	61
	Materiaal en methode	63
	Analyse	65
	Resultaten	66
	Intermezzo: Oranjethuisituatie 2010	73
	Conclusies met betrekking tot volksfeesten	77

4	Ervaringen van peer review-evaluatieteams	81
	Zeven evenementen	85
	Peer review-ervaringen	116
	Goede werkwijzen signaleerd door de evaluatieteams	117
	Aandachtspunten	121
5	Een analyse van risicomanagementpraktijken bij de politie (samenvatting)	127
	Knelpunten en goede werkwijzen	131
6	Brieven bij evenementen: een verkenning in de praktijk	135
	Een 'briefing' over brieven	135
	Briefingsproces rond evenementen in kaart	137
	Peer reviews: <i>do's and don'ts</i>	141
	Evaluatiestudies	145
	Huidige praktijk	147
	Conclusies en aanbevelingen	156
7	Crowd management	161
	Strategische principes	165
	Recente Nederlandse onderzoeksbevindingen	167
	Bevindingen uit peer reviews	169
8	Opsporing bij evenementen (samenvatting)	171
	Conclusies	171
	Aanbevelingen	175
	Verhoging van de pakkans: proactief	175
	Verhoging van de pakkans: actief	177
	Verhoging van de pak- en strafkans: reactief	179
9	Samenvatting van de conclusies uit de deelonderzoeken	181
	Overkoepelende conclusies	194
	Aanbevelingen	198
	Literatuur	201

Aanleiding

Op 2 februari 2010 concludeerde de toenmalige Raad van Korpschefs (RKC) tijdens de nationale briefing over de jaarwisseling 2009-2010, behoefte te hebben aan een meerjarig onderzoek naar het verloop van grootschalige evenementen. Het onderzoek zou voedingsbodem moeten zijn voor de ontwikkeling, validatie, selectie en uitwisseling van goede werkwijzen. Het lectoraat Openbare orde & Gevaarbeheersing kreeg de opdracht om het geplande onderzoek naar het verloop van grootschalige evenementen te begeleiden en samen met de lectoraten Intelligence en Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde, en het KLPD (de huidige landelijke eenheid) uit te voeren. Het onderzoek startte per 1 januari 2011 en zou drie jaar duren. De komst van de Nationale Politie veranderde daar niets aan en de portefeuillehouder conflict- en crisisbeheersing werd de formele opdrachtgever van het project.

Onderzoeksvraag en doelstelling

Het onderzoeksproject Monitoren Landelijke Evenementen was, conform de opdrachtformulering van de RKC, een evaluerend onderzoek. De centrale onderzoeksvraag luidde: *Welke (politie)werkwijzen dragen efficiënt en effectief bij aan een veilig verloop van grootschalige evenementen?*

Aandacht voor die vraag is, ondanks de zeldzaamheid van incidenten, op zijn plaats vanwege de grote consequenties als het een keer wél misgaat. Daarvan zijn inmiddels helaas al de nodige voorbeelden. Een andere reden dat de vraag aandacht verdient is dat het enerzijds van belang is onderscheid te maken tussen goede werkwijzen en toeval (en te begrijpen *waarom* sommige werkwijzen effectiever, veiliger,

verantwoord zijn dan andere). Dat klemmt te meer als steeds weer bepaalde kwetsbaarheden gesignaleerd worden, zoals op het gebied van intelligence, opsporing en crowd management. In verhouding tot het grote aantal delicten en de forse handhavingscapaciteit blijven de resultaten voor de opsporing- en vervolging achter. Na specifieke grootschalige incidenten (Hoek van Holland, rellen Maasgebouw, Project X Haren) wordt een buitengewone opsporingsinspanning verricht, maar dat is uitzonderlijk. Zo ontbreekt een basis voor adequate correcties, inclusief schadeverhaal, en is er geen drempel voor recidive. Voor de effectiviteit van politieoptreden is de verbetering van het opsporingsresultaat bij grootschalige evenementen van belang. In onderzoeksrapporten en evaluaties (zoals bijvoorbeeld opgesteld na de strandrellen in Hoek van Holland en Project X Haren) wordt steeds weer het belang van informatie en intelligence benadrukt. Voor de effectiviteit van politieoptreden is inzicht in de wijze waarop informatie wordt ontsloten en kan bijdragen aan effectieve beslissingen en rustige evenementen, van belang. In het onderzoek is daarbij vooral gefocust op risicomanagement en de overdracht van informatie middels briefings.

De algemene doelstelling van het onderzoek was het inventariseren, ontwikkelen, implementeren en uitwisselen van goede werkwijzen op het gebied van ordehandhaving, opsporing en intelligence, die bijdragen aan een veiliger verloop van evenementen en een efficiëntere en effectievere politie-inzet bij evenementen. Daarbij was nadrukkelijk de bedoeling dat goede werkwijzen, nieuwe inzichten en leerpunten in en samen met ‘de praktijk’ zouden worden gedetecteerd en al in de loop van het project zouden worden uitgewisseld met de praktijk. Een aanvullende doelstelling was het verzamelen van kwantitatieve gegevens over een aantal landelijke evenementen (jaarwisseling, Koninginnedag en ‘Oranjethuissituatie’).

Methodiek

In de verschillende hoofdstukken en deelrapporten over intelligence en opsporing wordt verantwoording afgelegd over de specifiek met betrekking tot die deelonderzoeken gehanteerde methodes, die

literatuuronderzoek en praktijkobservaties bevatten en ook gebruikmaakten van de resultaten van de peer reviews.

Gedurende de looptijd van het onderzoeksproject zijn, naast de peer reviews zelf, verscheidene momenten geweest waar de reeds opgedane kennis, ervaringen en resultaten zijn gedeeld via seminars, expertbijeenkomsten, kennismobilisaties en een vakdag. Daarnaast is gezocht naar een actieve betrokkenheid van studenten bij het onderzoek

Gedurende de onderzoeksperiode hebben vier politieambtenaren als student aan de Politieacademie of een hogeschool onder begeleiding van de lector een scriptie of thesis geschreven die aansloot bij het project Monitoren Evenementen:

- Richard Couwenbergh (2013) deed voor zijn MCPM-masterthesis onderzoek naar het effect van publieksturende middelen tijdens de Vierdaagsefeesten 2012 in Nijmegen.
- Remco van der Made (2013) schreef in het kader van de opleiding Integrale Veiligheidskunde aan de Hogeschool Utrecht een scriptie over het toepassen van crowd management in de draaiboeken van de TT-feesten 2013 in Assen en de Tilburgse kermis in 2013.
- Milan Schellingerhout (2012) deed voor de politiekundige bachelor onderzoeksminor een verkennend onderzoek naar de unit Conflict- en Crisisbeheersing.
- Gijs Vreeswijk (2011) schreef in het kader van de opleiding Bestuurskunde aan de Haagse Hogeschool een scriptie over crowd management bij de bevrijdingsfestivals in Rotterdam en Vlissingen

Waar van toepassing wordt in deze rapportage verwezen naar de betreffende scripties.

Peer reviews bij evenementen vormen daarnaast een regulier onderdeel van de MCPM-opleiding. De afgelopen jaren zijn door multidisciplinair samengestelde studentengroepen peer reviews uitgevoerd bij: Halve Marathon Egmond, Midwinter Marathon Apeldoorn, Eurosonic Noorderslag (Groningen), Sjtasiefestatie (Roermond), Leidens Ontzet, Prinsjesdag (Den Haag) (2x), Good heavens! festival (Oldenzaal), Deventer op Stelten, kerstmarkt Dordrecht, dorpsfeest Hoogland (Amersfoort), Parkpop (Den Haag) en de intocht van Sinterklaas in

Groningen (2013). Relevante bevindingen van deze peer reviews zijn betrokken in deze onderzoeksrapportage.

Seminars en vakdagen

De onderzoekspartners achtten het van groot belang dat naast de bij de peer review-evaluaties betrokken Algemeen Commandanten (AC's), ook andere actoren die op enige wijze beroepshalve betrokken zijn bij de organisatie en het verloop van grootschalige evenementen, al gedurende de loop van het onderzoek, op de hoogte zouden worden gebracht van resultaten. Daartoe zijn drie seminars georganiseerd, en wel op 21 september 2011, 13 november 2012 en 10 september 2013. Op elk van de seminars lag de nadruk op een specifiek kernproces van het onderzoeksproject: in 2011 op ordehandhaving, in 2012 op intelligence en in 2013 op opsporing. Gedurende de seminars werd de in de voorgaande reeks peer reviews opgedane kennis in geanonimiseerde vorm gedeeld. Gedurende plenaire sessies (alle jaren) en workshops (2013) kregen deelnemers de gelegenheid om hun eigen kritiekpunten en goede werkwijzen te delen. De opgedane kennis werd door medewerkers van de lectoraten genotuleerd en gebruikt voor het opstellen van de definitieve onderzoeksrapportages.

Op 14 december 2012 organiseerde het lectoraat Openbare orde & Gevaarbeheersing haar jaarlijkse Vakdag Veiligheid en Handhaving met als thema crowdmanagement. In een plenaire sessie werden de resultaten, die tot dan toe met het onderzoeksproject waren verzameld, gedeeld.

In 2013 was het lectoraat mede-organisator (samen met het KCEV, Infopunt Veiligheid (NIFV), het Centrum Veilig en Gezond Uitgaan (CCV en Trimbos Instituut) en Respons, bekend van de Evenementenmonitor) van de eerste multidisciplinaire Studiedag Evenementen en Manifestaties om zo bij te dragen aan kennisdeling en professionalisering onder alle partijen die betrokken zijn bij de zorg voor veilige evenementen. Ook in 2014 was de lector spreker op de tweede studiedag.

Expertbijeenkomsten

Op 21 september 2011 en 13 november 2012 organiseerde het Lectoraat Openbare orde & Gevaarbeheersing, voorafgaand aan de seminars, een expertbijeenkomst. Daarop werden alle AC's en strategische contactpersonen die tot dan toe betrokken waren geweest bij de peer review-evaluaties, uitgenodigd en werd in het voorgaande jaar opgedane kennis geëvalueerd. De belangrijkste voorlopige conclusies konden in het seminar, dat later die dag zou volgen, worden gepresenteerd. Ook kon hierdoor een aantal op evenementen geïdentificeerde goede werkwijzen het jaar daarop door betrokken AC's van andere evenementen worden toegepast en getoetst. Tot slot bleken de expertbijeenkomsten ook een moment waarop men, kon besluiten tot een gezamenlijke focus op specifieke punten in de reeks peer reviews van het volgende jaar. Zo werd bijvoorbeeld op de expertbijeenkomst op 13 november 2012 vastgesteld dat het van belang zou zijn om in 2013, bij elke peer review-evaluatie ook een Hoofd Intelligence (HIN) te betrekken en zo mogelijk ook een ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van een gemeente. Aldus geschiedde. De bij het project betrokken AC's gaven ook aan dat zij er geen bezwaar tegen hadden, integendeel, om de peer review-rapporten aan elkaar te verstrekken. Dat is vervolgens ook gebeurd.

Op een aantal momenten heeft het lectoraat op verzoek van een AC een kennismobilisatie georganiseerd waarbij collega-commandanten en onderzoekers intercollegiale terugkoppeling verzorgden voorafgaand aan een specifiek evenement.

Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 biedt een praktisch georiënteerd overzicht van de rol van politie bij evenementen, van intake tot en met evaluatie.
- Hoofdstuk 3 bevat de kwantitatieve meerjarenanalyse van incidenten rond de landelijke volksfeesten: jaarwisseling, Koninginnedag en 'Oranjethuissituatie'.

- Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de peer reviews: om welke evenementen ging het, welke vragen stelden de Algemeen Commandanten aan de peer review-teams en welke aandachtspunten en goede werkwijzen formuleerden ze?
- Hoofdstuk 5 is een samenvatting van het door het lectoraat Intelligence verrichtte deelonderzoek naar risicomanagement bij evenementen.
- Hoofdstuk 6 gaat in op het briefen bij evenementen.
- Hoofdstuk 7 gaat in op crowd management bij evenementen.
- Hoofdstuk 8 is een samenvatting van het door het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde verrichtte deelonderzoek naar opsporing rond evenementen.
- Hoofdstuk 9 bevat de conclusies van het onderzoek en aanbevelingen voor borging.

2

Politie en evenementen: van intake tot evaluatie

Hans Vos

Inleiding

Wat is in de praktijk de rol van de politie bij evenementen? De Politiewet, Gemeentewet, de Wet op de Veiligheidsregio's en Algemene Plaatselijke Verordeningen zeggen iets over evenementen. De politie ontleent haar legitimiteit tot advisering en optreden hieraan. Er zijn de afgelopen jaren veel rapporten en handreikingen verschenen op het gebied van evenementenveiligheid. Elk voor zich gaat in op de voorbereiding, advisering, uitvoering en evaluatie van evenementen. Het woord 'evenement' geeft in Google tientallen miljoenen hits, als we op 'evenementenveiligheid' zoeken geeft dit bijna tienduizend hits. Er is veel informatie te vinden over evenementen. Wat niet of nauwelijks is te vinden zijn praktische handvatten voor een politiemann/vrouw om te komen tot een afgewogen risicoanalyse, advisering, voorbereiding en capaciteitsplanning op een evenement.

In dit hoofdstuk worden de relevante onderwerpen op het evenementenvlak vanuit een politie-oogpunt belicht. Het gehele proces van aanvraag tot vergunningverlening wordt beschreven. De belangrijkste interne partijen bij de voorbereiding op evenementen zijn, naast het team waar het evenement plaatsvindt, de Staf Grootchalig en Bijzonder Politie-optreden (SGBO) en het bureau Conflict- en Crisisbeheersing (CCB). Als er geen sprake is van een SGBO dan kunnen ook een verkeersafdeling, bijzondere wetten en recherche in beeld komen. Daarnaast is het onontbeerlijk om af te stemmen met de district- en eenheidsleiding. Als er geen sprake is van een SGBO zal de aansturing en regie over het

evenement over het algemeen bij de evenementencoördinator van het basisteam liggen.

Intake van een evenement

Een evenement kan worden aangevraagd door een natuurlijk persoon of door een rechtspersoon. Anders gezegd door een burger of een bedrijf/vereniging/stichting. De aanvraag kan op verschillende manieren worden ingediend bij een gemeente: via een gemeentelijk aanvraagformulier of (in de nabije toekomst) via een aanvraagformulier van de veiligheidsregio met behulp van de Evenement Assistent (EA).¹

In alle gevallen komt de aanvraag bij de afdeling vergunningen van de gemeente binnen. De ambtenaar in kwestie beoordeelt de aanvraag en bepaalt of deze kan worden afgedaan als een melding of dat er een vergunning moet worden verleend.² Vervolgens gaat hij/zij na welke adviseurs bevroegd moeten worden om te komen tot een afgewogen vergunningverlening.³ Afhankelijk van de aard en omvang van het evenement komen er meer of minder adviseurs in aanmerking en wordt er aan de aanvrager al dan niet om meer informatie (planvorming) gevraagd.

Waar komt de adviesaanvraag terecht bij de politie?

De adviesaanvraag die naar de politie wordt gezonden kan op verschillende plekken in de organisatie worden neergelegd. Als het advies via de e-mail binnenkomt dient er evengoed een registratie plaats te

-
- 1 www.evenementassistent.nl. De Evenement Assistent (EA) is een webbased tool die is ontworpen voor een uniforme aanvraag van een evenement bij de gemeenten in Nederland. De EA is deel 4 van de Handreiking Evenementen Veiligheid. Nog niet alle gemeenten in Nederland hebben zich hierbij aangesloten.
 - 2 Of een evenement kan worden afgedaan met een melding of dat er een vergunning moet worden afgegeven is per gemeente verschillend ingevuld en in de Algemene Plaatselijke Verordening geregeld.
 - 3 In deel 3 van de Handreiking Evenementen Veiligheid is de procedure beschreven die de gemeente kan doorlopen bij de aanvraag van een evenement. Een relatie is hierbij naar de EA gelegd.

vinden. Afhankelijk van het onderwerp waarop advies wordt gevraagd kan dit zijn bij:

- teamchef/wijkagent;
- afdeling bijzondere wetten;
- verkeersadvisering;
- evenementencoördinator (als deze er is);
- unit CCB.

Juist deze spreiding van mogelijkheden vraagt coördinatie op de totale advisering.

Schellingerhout (2012) constateert dat de onduidelijke afstemming en verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale en lokale processen rond evenementenvorbereiding, de uitvoering en evaluatie, overal in het land aanleiding is voor verbetering en verheldering. Daartoe doet hij een aantal aanbevelingen, met als belangrijkste om altijd multidisciplinair te adviseren, altijd de unit bij evenementenaanvragen te betrekken, te zorgen voor geschikt personeel op basis van kennis, expertise, ervaring en achtergrond en te zorgen voor eenduidig beleid en één werkbeschrijving.

Zodra de aanvraag binnen is, dient er eerst te worden bekeken of de aanvraag voor het evenement voldoende gegevens bevat om te komen tot een duidelijke advisering of dat er aanvullende gegevens door de gemeente (aanvrager) moeten worden aangeleverd. Als de basisgegevens over tijdstip, duur en soort evenement, de organisator, bezoekers, activiteiten en locatie bekend zijn is het mogelijk om vanuit het politie perspectief te komen tot een quickscan,⁴ een risicouding van het aangevraagde evenement.

Als blijkt dat het een A-evenement is (klein evenement) kan het advies meteen worden afgehandeld. Als het gaat om een B- (verhoogd risico) of een C-evenement (risicovol) kan het zijn dat er nadere planvorming⁵ van de organisatie wordt gevraagd.

4 Een kleine matrix waarin drie variabelen (aard van het evenement, locatie van het evenement en bezoekersprofiel) gewaardeerd worden van 1 t/m 5).

5 Bijvoorbeeld een veiligheidsplan, beveiligingsplan, calamiteitenplan, verkeersplan en een gezondheidsplan.

Als het een A-evenement of een melding betreft betekent dit niet dat er geen multidisciplinaire afspraken kunnen worden gemaakt. Zelfs bij een klein evenement als een buurt of straatbarbecue kan er sprake zijn van multidisciplinaire afspraken.

Voorbeelden van afspraken en maatregelen bij bijvoorbeeld een barbecue.

- De straat wordt afgesloten
 - Is er toezicht en garantie dat hulpdiensten er toch door kunnen? Staat er iemand bij? (afspraak politie, organisatie, gemeente)
- Er is sprake van overlast van hangjongeren in de buurt
 - Is er toezicht, bijv. handhaving gemeente? (afspraak politie, organisatie, gemeente)
 - Let er iemand op het alcoholgebruik in de openbare ruimte?
 - Check politie of de ouders toezicht houden op de minderjarigen (taak bijv. handhaving)
- Doet de buurt/straat iets aan brandveiligheid?
 - Check tussen politie organisatie en evt. brandweer
- Zijn de telefoonnummers bij elkaar bekend, is dit ook bekend bij de meldkamer indien er klachten komen?

Aanpak B-evenement

De zogenaamde B-evenementen zullen over het algemeen in een gemeentelijke evenementencommissie worden besproken. Daarmee is ook sprake van een multidisciplinaire voorbereiding. Degene die hier de politie vertegenwoordigt dient zich bewust te zijn van het mandaat dat hij of zij heeft. Het is niet te vermijden dat in dergelijke besprekingen ook mondelinge adviezen worden gegeven. Bevestig deze later altijd schriftelijk.

Aanpak C-evenement

Indien er sprake is van een C-evenement is het van belang het evenement zoveel mogelijk multidisciplinair voor te bereiden. Deze voorbereiding dient plaats te vinden onder het voorzitterschap van de gemeente,

al dan niet in samenspraak met de veiligheidsregio. Desgewenst kunnen er werkgroepen worden ingesteld als:

- Veiligheid en gezondheid
- Mobiliteit
- Communicatie

De voorzitters van de diverse werkgroepen dragen er zorg voor dat er een multidisciplinair advies (veelal door de veiligheidsregio) wordt opgesteld. Politie en hulpdiensten zorgen, ieder voor zich, dat de veiligheidsregio hiertoe van informatie wordt voorzien.

Bij een C-evenement dient gekeken te worden naar de capaciteiten die binnen de politie nodig zijn om te komen tot een goede voorbereiding. In veel gevallen kan het advies zijn om het evenement conform de SGBO-structuur voor te bereiden. De AC kan dan bepalen welke knoppen hij/zij actief inzet. Dat betekent niet per definitie dat ten tijde van uitvoering van het evenement de gehele SGBO-staf daadwerkelijk in dienst moet zijn. Er kan gekozen worden om alleen functionele knoppen aanwezig te laten zijn of een staf op piket te zetten.

Samengevat is het van belang zorg te dragen voor een centrale intake en coördinatie van adviesaanvragen, een registratie van alle adviesaanvragen en (ook mondeling gegeven) adviezen.

Er dient voldoende inzicht over het evenement te bestaan en het moet duidelijk zijn welk mandaat de adviseur vanuit de politie heeft. Bij B-evenementen moet altijd multidisciplinaire afstemming plaatsvinden, C-evenementen moeten altijd multidisciplinair worden voorbereid. Bij een multidisciplinaire voorbereiding hoort ook een multidisciplinair advies.

Bijzondere evenementen

Er zijn evenementen die zich vanwege hun opzet of karakter onderscheiden van ‘reguliere’ evenementen. Vaak zijn het evenementen waarbij sprake is van meerdere organisatoren of die een sterke link naar een gemeente hebben. Ook kunnen het evenementen zijn waarvan niet direct een concrete organisator is te benoemen. Hieronder vallen veel

gebeurtenissen die als al dan niet traditionele ‘volksfeesten’ te kenmerken zijn. Volksfeesten door heel Nederland, zoals de jaarwisseling, Koninginnedag (sinds 2014 Koningsdag) en ook de zogenaamde thuissituatie rond internationale voetbalkampioenschappen, en meer regionale volksfeesten, zoals carnaval en Luilak of plaatselijke volksfeesten, zoals dorpsfeesten en kermissen. Daarnaast kunnen er min of meer spontane evenementen opkomen waarvoor vaak geen vergunning wordt aangevraagd. Ten slotte vormen meerdaagse evenementen waarbij bezoekers op een naast/nabij het evenement gelegen terrein in tenten overnachten, een bijzonder geval (o.a. Pinkpop, Lowlands, TT Assen, Zwarte Cross).

Jaarwisseling

Nederlands grootste evenement is eveneens een bijzondere eend in de bijt. Over de jaarwisseling is veel geschreven,⁶ over het fenomeen zullen we hier niet verder uitweiden. Het spontane feest rond de klok van 24.00 kent geen organisator en laat zich dan ook niet vergunnen door een gemeente. Toch zijn er initiatieven waar wel degelijk een vergunning voor nodig is. Zo zal er een vergunning nodig zijn als er tijdelijke bouwwerken (tent of iets dergelijks) worden geplaatst en men daarin een feest wil organiseren. Maar denk ook aan een feest in een sporthal. De hal is er niet voor gebouwd en de gebruiksvergunning van de brandweer richt zich dan ook alleen op het gebruik van sportactiviteiten. Ook in de horeca is er sprake van gebruiksvergunningen, onderdeel daarvan is het maximaal toe te laten aantal bezoekers. Het toezicht hierop ligt bij de gemeente.

Bevrijdingsfestivals

Elk jaar vinden in de 12 provincies, de hoofdstad Amsterdam en de Hofstad Den Haag de bevrijdingsfestivals plaats; in totaal 14 festivals. Ze worden georganiseerd in opdracht van het Nationaal Comité 4 en

6 ‘Hoezo rustig?!’ jaarwisselingonderzoeken (deel 1), ‘Nederlands grootste evenement’ jaarwisselingonderzoeken (deel 2), ‘Van oud naar nieuw’ jaarwisselingonderzoeken (deel 3).

5 mei. Samen vormen ze het grootste eendaagse culturele evenement in Nederland. De festivals zijn gratis toegankelijk. Ze zijn elk jaar goed voor meer dan 750.000 bezoekers met ruim 250 bands op ongeveer 40 podia. Er zijn twee soorten festivals te onderscheiden:

1. Festivals met een eigen terrein (o.a. Zwolle, Groningen, Utrecht, Rotterdam)
2. Festivals in de binnenstad (o.a. Den Bosch, Wageningen, Vlissingen, Amsterdam)

Vreeswijk (2011) vergeleek de festivals in Rotterdam en Vlissingen met elkaar. In Rotterdam (3000 bezoekers) had de gemeente duidelijk de regie, stelde veel voorwaarden aan de organisator en legde de gehele verantwoordelijkheid voor de veiligheid bij de organisator. De programmering moest worden aangepast en het evenemententerrein werd ingericht als een vesting. Bij het binnenstadfestival in Vlissingen (met 12.000 tot 20.000 bezoekers) bleek er grote onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden van de diverse publieke en private partners. De gemeente voerde geen regie waardoor de politie veel taken naar zich toe trok.

Oranjethuissituatie

De zogenaamde Oranjethuissituatie⁷ doet zich voor als het Nederlands elftal speelt en dan met name rondom de Europese- en Wereldkampioenschappen. Op sommige locaties in Nederland loopt men dan massaal na een wedstrijd uit om de winst of het verdriet met elkaar te delen. Fans komen bij elkaar in een straat of op een plein en mede door het gebruik van alcohol blijft het dan niet altijd even rustig. Het fenomeen wordt niet vergund maar in sommige plaatsen wordt het soms wel gefaciliteerd door juist op deze locaties iets te organiseren. Denk aan grote beeldschermen of podia met een dj of band(jes). Het fenomeen van de Oranjethuissituatie is niet exclusief voor Nederlanders, het is ook van toepassing op andere gemeenschappen in Nederland (bijvoorbeeld de Turkse) en hun nationale voetbalploegen. De laatste jaren is het gebruikelijk dat de politie een

⁷ Bervoets e.a. (2008).

landelijke projectgroep instelt en dat het ministerie van Veiligheid & Justitie een *Leidraad Veiligheid* uitbrengt.

Luilak

Luilak is een folkloristisch feest dat de zaterdag voor Pinksteren plaatsvindt. Het feest vindt zijn oorsprong in Friesland en komt eigenlijk alleen voor in het noorden en het midden van Nederland. Op een aantal locaties worden nachtelijke bloemen- en plantenmarkten georganiseerd. Voor de jeugd betekent Luilak van oudsher herrie maken en ramen bekladden. De afgelopen jaren grepen sommige jongelui Luilak ook aan om op grootschalige wijze vernielingen aan te richten. Door strengere regels op te stellen en een goed handhavingsbeleid is het in het Noord-Hollandse gelukt om dit een halt toe te roepen. Rondom Luilak worden vanuit wijken maar ook vanuit jongerenwerk allerlei activiteiten georganiseerd. De meeste hiervan zijn vergunningplichtig.

Feestweken en dorpsfeesten

Bij feestweken, dorps- of lokale volksfeesten gaat het vaak om folkloristische feesten van enkele dagen achter elkaar waarbij er verschillende activiteiten worden georganiseerd (vaak ook in combinatie met een kermis). Dit loopt uiteen van paardenraces, ringsteken, katknuppelen, viswedstrijden, dansavonden tot een echte kermis. De oorsprong van de meeste van deze festiviteiten kan wel tot honderd jaar terug gaan. Het is dan ook niet gek om te constateren dat juist bij deze evenementen niet veel aan planvorming wordt of is gedaan. Juist het feit dat ze al jaren worden georganiseerd, soms zelfs door verschillende generaties in één familie, maakt het lastig om de hedendaagse eisen toe te passen. Hoe vaak wordt dan ook niet gezegd: 'Het gaat altijd goed...'

Bij dergelijke evenementen is er vaak sprake van verschillende organisatoren, bijvoorbeeld voor het folkloristische deel, de paardenrace, de horeca en een kermis, die allemaal afzonderlijk vergunning aanvragen voor de door hen te ontplooiën activiteiten. De aanvragen kunnen echter niet los van elkaar worden gezien in de advisering. Ze hebben

met elkaar te maken en hebben invloed op elkaar. De maatregelen die genomen moeten worden kunnen niet aan één onderdeel worden toegeschreven, er is sprake van een samenhangend geheel en een collectief belang, ook van de gemeente. In dergelijke gevallen is het goed om aan te dringen op een coördinerende organisatie die alle vergunningen in één keer aanvraagt zodat de gemeente één vergunning kan verlenen.

Kermissen

Kermissen kunnen worden aangevraagd door een organisator (bureau) of worden door een gemeente zelf georganiseerd. De verschillende exploitanten hebben allemaal een eigen verantwoordelijkheid voor hun attractie. Iedere attractie zal aan specifieke eisen moeten voldoen. Het geheel van attracties vormt de kermis, maar wie is nu verantwoordelijk voor de veiligheid op het kermisterrein? Als er duidelijk sprake is van een organisator dan kan van deze planvorming worden gevraagd op het gebied van veiligheid en openbare orde. Als de gemeente feitelijk de organisator is, kan dit ook, maar de meeste gemeenten laten dit achterwege. In ieder geval kan zowel de organisator als gemeente als eindverantwoordelijke worden gezien. Als het kermisterrein als evenemententerrein aangewezen wordt, mag particuliere beveiliging toezicht houden op het terrein.

De exploitanten hebben alleen een verantwoordelijkheid voor de eigen attractie. Hij moet dan ook een logboek⁸ bijhouden over de attractie. Bij een kermis hoort ook een zogenaamde opstellingskeuring. Deze keuring kan eventueel door de gemeente zelf worden uitgevoerd, maar ook in opdracht van de gemeente door een erkend bedrijf. Het toezicht op kermisattracties wordt uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) op basis van het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen. De NVWA controleert of de attracties zijn goedgekeurd, daarnaast houden zij toezicht op een veilig gebruik en onderhoud. De inspecteurs zijn bevoegd onveilige attracties te sluiten en proces-verbaal op te maken. Buitenlandse attracties kunnen worden

8 Artikel 16 van het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (WAS).

uitgezonderd van het genoemde Warenwetbesluit als zij eenmaal en niet langer dan veertien dagen in Nederland op een kermis staan.

Plotseling opkomende evenementen

Over het algemeen zullen evenementen een geruime tijd van te voren door een organisator of organisatie worden aangevraagd. Hier liggen allerlei motieven voor aan de grondslag, niet in de laatste plaats is dit het beleid van de gemeente en/of veiligheidsregio. Toch zijn er veel evenementen, ook grootschalige, die in een korte tijd moeten worden voorbereid omdat zij óf op het laatste moment worden aangevraagd óf omdat het ineens groter wordt dan gedacht. Denk bijvoorbeeld aan het Project X-feest in Haren eind 2012 en niet in de laatste plaats de inhuldiging van Koning Willem-Alexander.

Gemeenten huldigen veelal het standpunt 'een feestje moet kunnen'. Vanuit de hulpdiensten wordt er kritisch naar gekeken, maar kort door de bocht gezegd: Als de burgemeester vindt dat het doorgang moet vinden, dan vindt het doorgang. Vervolgens is het van belang een goede balans te vinden tussen de inzet van personeel, middelen en datgene wat gevraagd wordt van een organisator.

Hoe korter de tijd van voorbereiding is, hoe intensiever de samenwerking behoort te zijn tussen de verschillende diensten, gemeente en organisatie.

Het maakt uiteraard verschil of het evenement wordt voorbereid door een ervaren organisatie en of het evenement vaker heeft plaatsgevonden. Een voorbeeld is de Postcodeloterij. Bij de uitreiking van een Straatprijs is pas kort van te voren bekend welke straat (postcode) het betreft. Toch blijkt men in staat volgens een vast concept een groot evenement in korte tijd te kunnen produceren.

Verkeersregeling, beveiliging, brandtechnische aspecten etc. worden volgens een vast stramien uitgerold. Voor een gemeente is het meest belangrijke dat zij in staat zijn om in een heel korte tijd een vergunning te verlenen. De praktijk wijst uit dat dit telkenmale kan. Voor de

politie betekent dat het checken van plannen en afspraken en vaak een minimale inzet van personeel en middelen.

Als het gaat om een organisatie met geen of weinig ervaring of een evenement waar geen organisator aan te koppelen is (zoals Project X) zal een intensieve samenwerking tussen en met veel partijen een must zijn. Een analyse van het evenement en de risico's is noodzakelijk en mogelijk zelfs belangrijker dan bij een evenement waarbij een ruime voorbereidingstijd aan de orde is.

Meerdaagse evenementen met camping

De aantallen campinggasten die overnachten tijdens meerdaagse evenementen lopen in de duizenden en soms zelfs ver boven de tienduizend. Voor korte tijd is er dan sprake van de grootste campings van Nederland. De brandweer stelt de eis om het terrein in te delen in vakken, die op hun beurt weer moeten aansluiten op noodroutes waarvan de brandweer gebruik kan maken om bij een incident te komen. Brandwachten houden toezicht op het veilig gebruik van kookspullen en het eventuele gebruik van barbecues. Op de campings is ook sprake van een eigen EHBO-voorziening en beveiliging. De aandacht van de beveiliging richt zich niet alleen op de veiligheid van de bezoeker maar ook op zijn spullen en de handel in drugs. Campings met een omvang van enige duizenden gasten lenen zich bij uitstek voor diefstal uit tenten. Vanuit de organisatie wordt ervoor gezorgd dat het de bezoekers aan niets zal ontbreken. Zo zijn er campingwinkels, douches, toiletten en eet- en drinkgelegenheden. Voor de politie betekent de camping mogelijk meer aangiften van diefstal. Uit ervaring blijkt dat het aantal aanhoudingen voor geweldsdelicten op de campings meevalt. Bij de entree tot de camping worden de bezoekers gevisiteerd en ook hun bagage zal een check ondergaan. Hier ligt de controle met name op verboden wapens en drugs. Eten en drinken is meestal toegestaan in door de organisatie bepaalde hoeveelheden. Vanaf de camping is er een aparte toegang tot het festivalterrein. Meestal zal een speciaal polsbandje ervoor zorgen dat de beveiliging weet wie ze wel niet kunnen doorlaten de camping en/of het festival.

Risicoanalyse

Aan de hand van de quickscan is er een kwalificatie aan het evenement toegekend. In ieder geval bij een C-evenement dient er door de organisatie en de hulpdiensten een risicoanalyse⁹ te worden opgesteld. We kunnen een drietal risicoanalyses onderscheiden. Een analyse in enge zin en een analyse in uitgebreide zin¹⁰ en een dreigingsanalyse.

In enge zin

- doel • classificatie aan te brengen in veiligheidsrisico's
- inhoud • een checklist met algemene risicofactoren

In uitgebreide zin

- doel • beschrijven van specifieke risico's en de aanpak
- inhoud • inventarisatie en analyse, dan beschrijving aanpak

Dreigingsanalyse

- doel • beschrijving van dreigingen en aanpak
- inhoud • beschrijving groep, geplande activiteiten en aanpak

Er zijn vele manieren om een risicoanalyse uit te voeren, welk model ook gebruikt wordt. Het is de bedoeling dat er aan de hand van de uitkomst in ieder geval risico's kunnen worden benoemd die vertaald kunnen worden naar scenario's en maatregelen om de risico's weg te nemen en/of te verkleinen.

Veiligheidsrisico's bij evenementen zijn onder te verdelen in:

- Safety risico's, gerelateerd aan fysieke veiligheid
- Security risico's, gerelateerd aan het gedrag van mensen, zoals
 - Ongewenst gedrag bij/van menigten
 - Openbare ordeverstoringen
 - Aanslagen of moedwillige aantastingen van veiligheid
- (Verstoorde) bereikbaarheid

9 Deel V van de Handreiking Evenementenveiligheid gaat over het risicoprofiel. Een Excel-model om een analyse uit te voeren is hierin opgenomen.

10 Zie ook het onderzoek van de Politieacademie *Intelligence bij evenementen. Een inventarisatie van risicomangementpraktijken bij de politie*, samengevat in hoofdstuk 5.

Binnen de intelligence wordt ook gesproken over risicomanagement. Men verstaat hieronder de wijze waarop informatie over risico's tot stand komt en hoe we deze informatie vervolgens gebruiken bij het nemen van beslissingen in de voorbereiding en uitvoering op het evenement.

Stappen in het risicomanagement:

- Risico's identificeren • Scenario's bepalen
- Risico's analyseren • Kans – gevolg (effect)
- Risico's selecteren • Wat moet er worden voorkomen?
- Welke risico's willen we verkleinen?
- Wat accepteren we of laten we buiten beschouwing?
- Maatregelen identificeren • Kans en gevolg beperken
- Maatregelen analyseren • Welke inspanning lever je?
- Welke maatregel vermindert welke risico?
- Wat kan het neveneffect zijn?
- Maatregelen selecteren • Wegen de kosten op tegen de baten?

Bepaal de doelstellingen

Als we de risico's helder hebben kunnen de scenario's bepaald worden. Als deze laatste bekend zijn is het van belang om ook vast te stellen wat de doelstellingen van de politie zijn in de voorbereiding, tijdens het evenement en na afloop. Dit is van belang om de juiste maatregelen, in combinatie met de doelstelling, vast te kunnen stellen.

Een doelstelling kan onder andere zijn:

- We willen de openbare orde handhaven.
- We willen opsporinggericht werken.
- We willen de mobiliteit garanderen op en rond het evenement.
- We willen informatie verzamelen over doelgroepen bij het evenement.

Met betrekking tot specifiek benoemde scenario's kan in SGB0-verband de Algemeen Commandant gerichte vragen uitzetten bij het Hoofd Informatie. Hierbij is het van belang dat de vragen concreet worden geformuleerd zodat zij aansluiten bij de scenario's en de doelstelling. Van het Hoofd Informatie wordt verwacht dat de aangereikte informatie toegankelijk is en aansluit bij de gekozen scenario's alsmede toepasbaar is bij te nemen maatregelen. Over en weer moeten verwachtingen dus goed worden gemanaged; uit onderzoek¹¹ blijkt dat een valkuil is dat ervaring wordt gesteld boven aangeboden informatie. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of ervaring boven alles gaat of dat de aangeboden informatie niet op de juiste waarde kan worden geschat. Een tweede valkuil is het 'managen van alles'. Hierbij wordt getracht elk onderkend risico af te dekken met een scenario en een maatregel. Dat dit kan leiden tot ongebreidelde inzet en hoge kosten.

Restrisico's

Een risicovrije maatschappij bestaat niet. Het is dus een utopie om te denken dat alles kan worden gemanaged. Als de risicoanalyse is gemaakt, de scenario's zijn bepaald, dan kan worden aangegeven welke maatregelen moeten worden genomen om de risico's weg te nemen of zoveel mogelijk te verkleinen. Uiteindelijk blijven er restrisico's over en is het aan het bestuur, de driehoek, om aan te geven dat zij hier mee akkoord kunnen gaan.

11 Den Hengst, Rovers & Regterschot (2014)

Voorbeeld van een restrisico

Er is sprake van een evenement waarbij uit de risicoanalyse naar voren is gekomen dat kleine vechtpartijtjes op het evenement aannemelijk zijn. De beveiliging heeft in principe voldoende personeel op het terrein om deze het hoofd te kunnen bieden. Uit de risicoanalyse blijkt dat de kans op een grote vechtpartij klein is. Als het echter escaleert en er is sprake van een grote vechtpartij, dan zal de politie bij het evenement eerst moeten opschalen voordat zij de beveiliging kan assisteren.

Concreet betekent dit dat de politie, net als bij ieder andere melding van een grote vechtpartij, binnen 15 minuten aanwezig kan zijn.

Er is dus geen verschil met de normale bedrijfsvoering. Dit risico kan door het bestuur worden geaccepteerd als een restrisico. Hiermee kan de inzet van de politie beperkt blijven tot de noodzakelijke taken bij en rond het evenement.

Als genomen maatregelen tot andere inzichten leiden

Op het moment dat de maatregelen die worden genomen door de organisatie ertoe leiden dat het risico is weggenomen, kan het scenario feitelijk als afgehandeld worden beschouwd. Het behoeft dan geen verdere uitwerking in de planvorming. Op het moment dat er nog enig risico overblijft spreken we van een restrisico. Afhankelijk van de impact van het resterende risico zal moeten worden gezien of het alsnog verder moet worden uitgewerkt. Soms is het niet anders dan dat moet worden vastgesteld dat het restrisico onvermijdelijk is, tenzij voor het evenement geen vergunning wordt afgegeven. De burgemeester en/of driehoek kunnen besluiten het restrisico te accepteren.

In sommige gevallen kan zelfs gekeken worden of het evenement, nadat onderkende risico's zijn weggenomen, nog wel aan de eerder toegekende categorisering voldoet. Het kan dus zo zijn dat een evenement in plaats van een C of B een A-categorisering krijgt. De vraag doet zich voor of dit ook het geval zal zijn als er sprake is van een bovenmatige politie-inzet (overheidsinzet) waardoor bepaalde risico's worden weggenomen of geminimaliseerd. Indien vanuit de zijde van de overheid het noodzakelijk is om 'ingrepen' te doen op het evenement om het veilig

of beheersbaar te maken, kan het nimmer zo zijn dat er sprake is van een andere categorisering.

Wie zijn er betrokken bij het evenementenoverleg?

Zoals eerder aangegeven wordt bij een A-evenement geen input gevraagd van de politie, maar kan de wijkagent uiteraard wel afspraken maken in 'zijn' buurt met de organisatoren van het aangemelde evenement.

Bij een B-evenement zal er over het algemeen sprake zijn van een evenementencommissie in de gemeente waar het plaatsvindt. Voorzitter van dit overleg is de gemeente. Afhankelijk van het aantal evenementen dat besproken dient te worden komt zij op regelmatige basis bijeen.

De deelnemers aan het overleg zijn dan onder andere, voor zover van toepassing: Gemeente (afdeling Openbare Orde en Veiligheid, afdeling Vergunningen, handhaving, bouw- en woningtoezicht), brandweer (proactie en preventie), GHOR/GGD, organisatie (producent, beveiligingsbedrijf, medische ondersteuning, verkeersbegeleiding bedrijf), wegbeheerders (gemeente, provincie, Rijkswaterstaat), vervoerbedrijven en overige disciplines, zoals terreineigenaar, milieudeskundige, etc. Van de politie zullen de wijkagent of wijkteamleiding aan het overleg deelnemen en waar nodig een verkeersdeskundige en evenementencoördinator (op eenheid- en/of teamniveau).

Zoals eerder gemeld gaan we er bij de voorbereiding van een C-evenement van uit dat dit plaatsvindt in een werkgroep onder het voorzitterschap van de gemeente of veiligheidsregio. Hieronder wordt kort ingegaan op de rol van diverse betrokkenen.

Veiligheidsregio

Een veiligheidsregio is een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweertzorg, crisisbeheersing, Geneeskundige Hulpverlening in de Regio (GHOR) en handhaving van de openbare orde en veiligheid.

De indeling die hiervoor geldt is gelijk aan de grenzen van de politieregio's zoals die bestonden vóór de vorming van de Nationale Politie. De samenwerking is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de meeste veiligheidsregio's is sprake van evenementenbeleid, al dan niet afgestemd met de gemeenten in de regio. Vanuit de veiligheidsregio wordt met name op C-evenementen ondersteuning verleend aan de gemeenten en hulpdiensten en een multidisciplinair advies opgesteld uit naam van de hulpdiensten ten behoeve van de burgemeester in de gemeente waar het evenement plaatsvindt. Over het algemeen zijn er dan werkgroepen van toepassing op het gebied van veiligheid en gezondheid, mobiliteit en communicatie.

Gemeenten

De gemeente is de spin in het web bij evenementen. Zij ontvangen de aanvraag, vragen om advies, verlenen of weigeren een vergunning en verbinden daar zo nodig voorwaarden aan. Daarnaast is de gemeente een toezichthoudende en handhavende partij. Het kennisniveau binnen een gemeente is, net als bij de politie, verschillend. Vooral in grote gemeenten, daar waar veel evenementen worden vergund, is het kennisniveau groter. Lang niet altijd is een ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid betrokken bij de voorbereiding van een (groot) B- en/of C-evenement.

Buiten toezicht en handhaving is de gemeente ook verantwoordelijk voor de procedure rondom gevonden voorwerpen.¹² Zij zullen daartoe afspraken moeten maken met de organisatie. Niet alleen over de te volgen procedure tijdens het evenement maar ook over een eventuele overdracht na het evenement.

In de handhavende sfeer heeft de gemeente naast reguliere handhaving ook de mogelijkheid tot bestuurlijk handhaving. Zo kunnen er (preventieve) dwangsommen worden opgelegd of kan er een borgstelling worden gevraagd.

¹² Burgerlijk Wetboek boek 5, titel 2.

GHOR

De Geneeskundig Hulp in de Regio (GHOR) coördineert onder andere de inzet van ambulances en de spreiding van gewonden bij incidenten.

Over het algemeen is het de lokale GGD die gemeenten gevraagd (en ongevraagd) gezondheidskundig advies geeft over vergunningaanvragen. Dat gebeurt om eventuele gezondheidsproblemen te voorkomen.

Het gaat daarbij bijvoorbeeld om zaken als:

- Adequate medische voorzieningen op het evenemententerrein.
- De beschikbaarheid van voldoende ambulancezorg op en rond het evenemententerrein.
- Toepassing van Voedsel- en warenwetgeving.
- Voldoende toiletten, handenhygiëne e.d.
- Legionellapreventie.

Brandweer

De gemeenten in Nederland zijn verplicht een brandweer te hebben en op regionaal niveau te laten samenwerken in de veiligheidsregio. Indien het evenement inhoudt dat er meer dan 50 personen gelijktijdig aanwezig zijn, dient de organisator een gebruiksvergunning aan te vragen. De brandweer adviseert dan op de nooduitgangen, brandbestrijdingsmiddelen en de kwaliteit van de materialen, bijvoorbeeld of er een brandvertragend middel is gebruikt op decoratiemateriaal. Daarnaast adviseert de brandweer ook op ontruimingsplannen, het gebruik van kooktoestellen, het zogenaamde bakken en braden en de nooduitgangen.

Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit heeft in het kader van haar taakstelling de controle op de kwaliteit van het voedsel en drinken op een evenement. Zij houdt toezicht op het naleven van het rookverbod (geldt ook voor festivaltenten, etc.), het verstrekken van alcohol aan

minderjarigen en daarnaast komt zij in beeld, zoals eerder gemeld, bij het keuren van kermisattracties en speeltoestellen.

Provincie

De provincie kan als wegbeheerder, maar ook als vergunningverlener voor vuurwerk betrokken zijn bij de voorbereiding op een evenement. Als wegbeheerder heeft zij te maken met vergunningen verlenen tot het nemen van verkeersmaatregelen. Dit kan bijvoorbeeld zijn het instellen van ‘denkrichting verkeer’, maar ook het plaatsen van tijdelijke verkeersborden en/of verwijzingsborden.

Rijkswaterstaat

Voor Rijkswaterstaat (RWS) geldt dat er sprake is van een ‘natte’ en een ‘droge’ kant. Anders gezegd het deel van de organisatie die gaat over de waterwegen en het deel dat gaat over de snelwegen. RWS gaat over de vergunningen om bijvoorbeeld borden te plaatsen langs de snelweg, het zogenaamde afkruizen van rijbanen en het vermelden van teksten voor weggebruikers op de zogenaamde Dynamisch Route Informatie Panelen (DRIP). Daarnaast kunnen er in het kader van verkeersmaatregelen op- en afritten worden afgesloten of speciale dienstwegen langs de snelweg worden geopend.

Openbaar vervoerbedrijven

Het ov is vaak een belangrijk onderdeel van de verkeersplanning rondom een evenement. Als er goede verbindingen zijn maken bezoekers vaak gebruik van het ov. Bij kleine evenementen voldoet de capaciteit meestal wel. Bij grootschalige evenementen worden er door de organisatie afspraken met de vervoerders gemaakt. Denk hierbij aan het inzetten van extra bussen en tijdelijke haltes. Ook met de NS worden vaak afspraken gemaakt over het eventueel inzetten van extra treinen maar ook over het verlengen van treinen. Bij grootschalige evenementen is vaak een operationeel manager van de NS aanwezig

om ervoor te zorgen dat de NS zo optimaal mogelijk kan inspelen op de ontwikkelingen van het evenement. De operationeel manager kan bijvoorbeeld ervoor zorgen dat treinen die normaal niet stoppen op een station, alsnog stoppen om passagiers mee te nemen.

Organisatie

De organisatie is primair verantwoordelijk voor alle planvorming die niet van de overheid (hulpdiensten) is. Daarnaast is zij medeverantwoordelijk voor het veilig komen en gaan van de bezoekers. Niet alleen maakt zij afspraken met het openbaar vervoer, maar zorgt indien nodig ook dat er een pendeldienst is tussen een treinstation en het evenemententerrein. Tevens zorgt zij bijvoorbeeld voor parkeerplaatsen van auto's maar ook fietsen en bromfietsen. Niet alleen heeft zij zorg voor de verkeersmaatregelen rondom het evenemententerrein, als het nodig is worden er ook verwijsborden langs de provinciale- en snelwegen geplaatst.

Op het evenemententerrein is de organisatie verantwoordelijk voor de werknemers (ook vrijwilligers als het gaat om bouwwerkzaamheden, lawaai en valgevaar). De organisatie dient ervoor te zorgen dat de werknemers een veilige werkomgeving hebben en dat zij in staat worden gesteld om te werken conform de Arbeidsomstandighedenwet. Denk hierbij aan het gebruik van veiligheidsschoenen, helm, etc.

Of een evenementenorganisatie kennis van zaken heeft is alleen af te meten aan de evenementen die zij eerder hebben georganiseerd. Een check daarop kan eventueel worden gedaan bij andere gemeenten en of politie eenheden. Een organisator heeft geen specifieke opleiding of erkenning nodig om een evenement te kunnen organiseren.

Beveiliging

De beveiliging dient te worden uitgevoerd door een erkend bedrijf, zoals gesteld in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Een evenement beveiligen en begeleiden is een vak apart.

Bij de entree zal de beveiliging aanwezig zijn en zo nodig zal deze een visitatie doen van de bezoekers. Ook moeten de beveiligers kunnen interveniëren en als gastheer/vrouw kunnen optreden, daarnaast moet er kennis aanwezig zijn op het gebied van crowd management en crowd control. Vooral op het evenemententerrein zal dit laatste van toepassing zijn.

De kwaliteit van een beveiligingsbedrijf is niet altijd even gemakkelijk in te schatten. De erkenning van het ministerie voor het bedrijf en het feit dat de beveiligers in het bezit zijn van de juiste pas, is het enige waaraan zij formeel moeten voldoen. Ook hier geldt dat collegiaal informatie kan worden ingewonnen. Om een beveiligingsbedrijf niet toe te staan de beveiliging voor een evenement op zich te nemen, betekent feitelijk dat de erkenning van het ministerie moet worden ingetrokken.

Verkeersregelingbedrijf

Een bedrijf dat verkeersplannen maakt en/of verkeersregelaars verhuurd heeft geen specifieke vergunning nodig. De regelaars dienen wel aan specifieke eisen te voldoen. Deze staan beschreven in de *Regeling Verkeersregelaars 2009*. Het bedrijf zal vaak de verkeersplannen maken voor de organisator en in veel gevallen vragen zij ook de nodige vergunningen aan bij de wegbeheerders. Ook hier geldt weer dat het checken op een dergelijk organisatie collegiaal kan bij gemeenten en politie eenheden waar zij eerder hebben gewerkt.

Medische service (EHBO)

Bedrijven die zich verhuren voor medische ondersteuning bij evenementen hebben net als het verkeersregelingbedrijf geen specifieke vergunning nodig. Als de handelingen van de medewerkers beperkt blijven en er geen specifieke medische handelingen worden verricht, kan een instantie als het Rode Kruis of een EHBO-vereniging de werkzaamheden uitvoeren. Veelal is dit alleen van toepassing bij kleine evenementen. Bij de grotere evenementen zal de GHOR vaak adviseren

dat BIG¹³ geregistreerde artsen en/of verpleegkundigen aanwezig moeten zijn. De controle hierop is aan de GHOR. De verplichting wordt meestal opgenomen in de vergunning die de gemeente afgeeft.

Planvorming

De planvorming van de organisatie is bepalend voor het advies dat gegeven wordt aan de gemeente. Voordat plannen worden goedgekeurd zullen zij worden besproken en getoetst in de werkgroepen en/of de evenementencommissie. Het is goed om de plannen in het bijzijn van de organisatie te bespreken. Op deze wijze kunnen vragen worden gesteld en kan de organisatie eventuele onduidelijkheden toelichten en wordt hij op deze wijze ook in staat gesteld om de planvorming op een accurate wijze bij te stellen. Deze werkwijze kan eventueel inhouden dat een evenement minimaal driemaal op de agenda van een evenementencommissie komt te staan.

Scenario's

Zodra de risicoanalyse en de scenario's zijn gemaakt is het van belang te onderkennen welke maatregelen de effecten van het erkende scenario kunnen verminderen of wegnemen. Het voert te ver om alle maatregelen en scenario's die denkbaar zijn op te sommen. Hieronder zijn een aantal scenario's op hoofdlijnen benoemd met voor de hand liggende mogelijke maatregelen.

Vechtpartij

Een vechtpartij kan zowel op als buiten het evenemententerrein plaatsvinden. Niet altijd kan dit worden voorkomen. Wat wel kan worden gedaan is de effecten van een vechtpartij zoveel mogelijk beperken. Dit kan bijvoorbeeld door een visitatie te laten plaatsvinden bij de ingang

¹³ De Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) beschermt patiënten tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen door zorgverleners.

van het terrein (slag- en steekwapens), voldoende beveiliging op het evenemententerrein te laten surveilleren en tijdig te laten ingrijpen (aanspreken van bezoekers) om te voorkomen dat er een escalatie ontstaat. Het is aan de organisatie om zoveel mogelijk te voorkomen dat er bronnen aanwezig zijn die irritatie doen ontstaan bij de bezoeker. Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan te lange wachttijden bij entrees, bars en toiletten.

Drugsgerateerde incidenten

Bespreek met de organisatie welk beleid gevoerd wordt ten aanzien van het gebruik van drugs op het terrein en met het OM wat is toegestaan op het evenemententerrein. Over het algemeen heeft de beveiliging ervaring met bezoekers die drugs gebruiken. Dit zelfde geldt voor een professionele EHBO-organisatie. Het inzetten van drugshonden voordat de bezoeker wordt gevisiteerd is ook een mogelijkheid. Bedenk echter wel dat de honden voor een beperkte tijd inzetbaar zijn en zij ook bezoekers ‘aanwijzen’ die in aanraking zijn geweest met drugs maar ze niet zelf (meer) hoeven te hebben. Daarnaast worden chemische harddrugs zoals xtc en GHB niet altijd door een hond herkend. Het zijn juist deze harddrugs die de meeste (medische) problemen, al dan niet in combinatie met alcohol, kunnen veroorzaken bij evenementen.

Openbare orde in het algemeen

Het is belangrijk dat bij evenementen beveiligers aanwezig zijn die de doelgroep kennen/begrijpen. De beveiligers zijn op het evenemententerrein de ogen en oren van de politie. Zij spreken bezoekers aan op hun gedrag, wijzen hen op de huisregels en grijpen zo nodig in om de orde te bewaren. Indien bezoekers zich niet gedragen conform de huisregels kunnen zij door de beveiliging van het terrein worden verwijderd. Er is bij, vooral de grotere, beveiligingsbedrijven vaak veel kennis aanwezig van crowd management¹⁴ en crowd control. Kijk vooral welk bedrijf de

¹⁴ In dit kader zijn de uitgaven *Crowd management en bezoekersgedrag* en *Crowd management en risicoanalyse* van de TSC Academy, geschreven door G. van Duykeren, aan te bevelen.

beveiliging gaat doen en in hoeverre er ervaring aanwezig is. Maak zo nodig gebruik van de aanwezige expertise. Spreek af op welk moment de politie gaat ondersteunen en waar de ondersteuning uit zal bestaan.

Brand/ontploffing

Maatregelen om een brand en/of ontploffing te nemen zijn niet voor rekening van de politie maar voor de brandweer. Zij adviseren op dit vlak de gemeente en de organisatie. Indien dit scenario zich voordoet hebben we als politie er wel mee te maken. Effecten van dit scenario hebben dus wel invloed op ons werk. Het is daarom goed om te checken welke maatregelen er genomen worden om dit scenario te beperken of uit te sluiten. Zo moet er altijd een brandblusser op een podium staan en zo ook bij ieder bak- en braadlocatie. Ook nood- of calamiteitenroutes zijn in deze van belang, kan de brandweer snel en tijdig bij een incident zijn.

Extreem weer

Dit scenario kan zich op verschillende manieren ontwikkelen. Maatregelen hiertegen zijn niet te nemen, wel tegen de effecten. Regen en wind komen en gaan, het tijdig signaleren van extreem veel regen en wind is van belang. Zo ook of en wanneer er onweer in de buien voorkomt. De maatregelen die kunnen worden genomen zijn bijvoorbeeld voldoende schuil gelegenheden, het beschikbaar hebben van poncho's, tenten en andere bouwwerken aarden voor als de bliksem inslaat en de bouwwerken zodanig bouwen dat zijn tegen harde wind bestand zijn. Belangrijk is te weten tot welke windsnelheid mensen in of nabij bouwwerken mogen zijn.

Bij extreme koude en/of warmte geldt hetzelfde. Het scenario valt niet te voorkomen, wel de effecten ervan. In beide gevallen is het goed om de bezoeker, tevoren, erop te attenderen welke risico's hij loopt en wat deze zelf tegen de effecten ervan kan doen. Voor de organisatie geldt bijvoorbeeld dat zij bij extreme warmte kunnen zorgen voor voldoende

gratis drinkwater en dat er bijvoorbeeld bij de visitatie geen zonnebrand wordt ingenomen.

‘Paniek’ in menigte

De term paniek staat wetenschappelijk ter discussie. Het is niet zo dat mensen die geconfronteerd worden met een bedreigende situatie zich in blinde paniek collectief irrationeel of egoïstisch gaan gedragen. Als gevolg van een brand, ontploffing, vechtpartij of bijvoorbeeld in instorting van een bouwwerk kan vluchtgedrag een logische reactie zijn. De consequenties (effecten) van het in beweging komen van grotere groepen mensen kunnen bijzonder ernstig zijn als er onvoldoende ruimte is om veilig weg te komen. Er kan verdrukking optreden. Hier zijn, ook in het recente verleden, veel voorbeelden van. Veel gevallen van verdrukking zijn echter geen gevolg van ‘paniek’ of vluchtgedrag, maar van een slecht georganiseerd evenement waardoor er te veel mensen in een te beperkte ruimte terecht zijn gekomen. Het voorkomen van dergelijke situaties, en van de mogelijke ernstige effecten, is gelegen in adequaat *crowd management* in voorbereiding en uitvoering. Maatregelen die worden genomen voor een podium zijn bijvoorbeeld het plaatsen van de zogenaamde Mojo barriers. Deze barriers worden niet alleen vlak voor het podium geplaatst maar worden ook vaak gebruikt om een vak voor het podium te creëren zodat er compartimenten ontstaan waarbij de bewegingen en de druk van de bezoekers beperkt kunnen worden. Verder is het belangrijk om flessenhalzen bij in- en uitgangen te voorkomen.

Mobiliteit

Voor mobiliteit geldt dat er verschillende scenario’s denkbaar zijn op en rond parkeerterreinen maar zeker ook in de bredere omgeving van een evenement. Een belang van mobiliteit is de bereikbaarheid naar en van het evenement te garanderen. Hierbij is dan ook altijd het uitgangspunt dat de vastgestelde nood- of calamiteitenroutes vrij voor gebruik van de hulpdiensten moeten blijven. Maatregelen die in dit kader genomen kunnen worden, lopen uiteen van tijdelijke verkeersmaatregelen

(bijvoorbeeld het instellen van eenrichtingsverkeer), het plaatsen van extra gebods- en verbodsborden en het inzetten van verkeersregelaars. Ook het inzetten van pendeldiensten van en naar bijvoorbeeld een treinstation en het maken van afspraken met taxibedrijven valt hieronder.

Cancelen van het evenement

Het cancelen van een evenement is niet iets dat een organisator of gemeente snel zal doen. Als het echter gebeurt is het effect sterk afhankelijk van het moment waarop gecanceld wordt. Zo zal het effect klein zijn als een evenement weken voor de datum dat het zou plaatsvinden wordt gecanceld. Ingrijpender wordt het als het slechts enkele dagen van tevoren is, maar zeker als enkele uren voordat het evenement zou plaatsvinden wordt gecanceld.

Als een evenement vlak van tevoren (dagen of uren) wordt gecanceld is het van belang om afstemming te zoeken met gemeente en organisatie. Hierbij moet duidelijk worden of en op welke wijze bezoekers (deelnemers) kunnen worden geïnformeerd. Voorkomen moet worden dat er een openbare ordeprobleem ontstaat bij het evenement omdat de canceling een verrassing is en men daar geen genoeg mee neemt.

Van zowel de gemeente als van de organisatie mag verwacht worden dat zij, bij eventueel te verwachten openbare ordeproblemen maatregelen nemen om deze zoveel mogelijk te verkleinen en/of weg te nemen. Het kan nimmer alleen een probleem worden van de politie.

Planvorming organisatie

Afhankelijk van de omvang van het evenement wordt door een evenementenorganisatie een aantal plannen gemaakt. Dit kan op allerlei gebied zijn. De methodiek om de planvorming samen te stellen verschilt soms per organisator. De ene organisator maakt een veiligheidsplan en laat daar dan alle andere plannen onder vallen. Het veiligheidsplan is dan het raamwerk. De meeste organisatoren maken afzonderlijke plannen. Hieronder worden de meest gangbare plannen benoemd.

Veiligheidsplan

In het veiligheidsplan worden, naast de basisgegevens over het evenement, de maatregelen benoemd die de organisator neemt om de openbare orde en veiligheid op en rond het evenemententerrein te waarborgen. Hieronder valt ook de beschrijving van de zogenaamde nood- of calamiteitenroutes op en rond het terrein. Een onderdeel van hetzelfde plan zijn omgevingstekeningen en tekeningen van het evenemententerrein op schaal. Op deze tekeningen zijn de nood- of calamiteitenroutes ingetekend. Alle bouwwerken, tenten, toiletten, signing, etc. zijn ingetekend op een zogenaamde indelingstekening. Het is belangrijk dat alle betrokkenen van dezelfde tekeningen gebruikmaken en dat er gebruik wordt gemaakt van een zogenaamd raster. Dit raster maakt het mogelijk om, bijvoorbeeld bij een incident, op een kaart exact aan te geven welke locatie wordt bedoeld.

Ontruimingsplan

Het ontruimingsplan is gericht op de ontruiming van gebouw of evenemententerrein. Op het terrein kan het ook gericht zijn op een tent. Door de organisatie wordt in het plan aangegeven wanneer en op welke wijze ontruimd wordt. Tevens geeft hij aan op welke locatie de bezoekers eventueel worden opgevangen.

Beveiligingsplan

In het beveiligingsplan wordt door de organisatie (meestal beveiligingsbedrijf) aangegeven welke maatregelen zij nemen om de openbare orde en veiligheid op en rond het evenemententerrein te waarborgen. Dit op basis van de geanalyseerde risico's en scenario beschrijvingen. In het plan wordt in het bijzonder ingezoomd op de taken van de beveiligingsmedewerkers. Een inzetschema is over het algemeen onderdeel van het plan en geeft inzicht in het aantal beveiligers, de taken en de locaties waar zij worden ingezet. Daarnaast wordt er aangegeven welke crowd managementmaatregelen er worden genomen en op welke wijze crowd control wordt uitgeoefend. Het beveiligingsplan zorgt er ook voor dat

de verwachtingen van de beveiliging en politie over en weer met elkaar in overeenstemming zijn.

Crowd managementplan

In het crowd managementplan worden de maatregelen beschreven die de organisatie (beveiliging) neemt om ervoor te zorgen dat het publiek veilig kan vertoeven op het terrein en dat de publieksstromen op en rond het terrein niet strijdig zijn met elkaar.

Calamiteitenplan

Een calamiteitenplan vertoont veel overeenkomsten met het veiligheidsplan. In dit plan wordt dieper ingegaan op risicoscenario's en de aanpak daarvan. Het kan gezien worden als de verbinding tussen de planvorming ten behoeve van het evenement en de crisisbestrijding van de gemeenten (veiligheidsregio). Als er in verband met een incident opgeschaald wordt, geeft dit plan ook aan op welk moment de planvorming in de crisisbestrijding leidend is. Hoewel de organisatie de verantwoordelijkheid voor het evenement behoudt, wordt ook helder waar zij niet meer over gaan en op welke wijze zij ondersteunend zijn aan de processen in de crisisbestrijding.

Verkeer- of mobiliteitsplan

Het verkeers- of mobiliteitsplan beschrijft alle maatregelen die de organisatie (verkeersbegeleidings bedrijf) neemt ter bevordering van een goede doorstroming van het verkeer op en rond het evenemententerrein. Bij hele grote evenementen strekt dit zich soms tot op kilometers vanaf het evenemententerrein. Een onderdeel van het plan is het zogenaamde bordenplan. Hierin staat alle borden en afzettingen beschreven. Daarnaast wordt het plan voorzien van de nodige tekeningen op schaal die dit visueel maken.

Gezondheidsplan

Het gezondheidsplan gaat over de publieke gezondheid. In het plan wordt beschreven wat er wordt gedaan aan medische opvang op en rond het terrein. Het beschrijft de wijze waarop wordt omgegaan met de technische hygiënezorg (THZ). Onder deze zorg valt onder andere het aantal toiletten dat voor de bezoekers beschikbaar is. Dat er een handenwasgelegenheid is voor bezoekers maar ook voor horecapersoneel, etc. Tevens wordt aangegeven op welke wijze rekening wordt gehouden met de HACCP-norm.

Communicatieplan

In het communicatieplan staat onder andere beschreven op welke wijze de organisatie vooraf, tijdens en achteraf met zijn bezoekers maar ook met de media communiceert.

Showstop

Wat niet altijd onder de planvorming valt is een Showstop-procedure. Deze procedure te kennen is van belang omdat het effect op het publiek, de bezoeker, groot kan zijn. De stagemanager is de enige die een 'show stop' kan uitroepen. Daar kunnen diverse redenen voor zijn. Bijvoorbeeld een technische storing, opkomend noodweer of het gedrag van het publiek. Het zal niet altijd mogelijk zijn dat een stagemanager kan overleggen of hij wel of niet zal stoppen. Het is goed om in voorkomende gevallen naar de procedure te vragen en op welke momenten men zal besluiten de show te stoppen. Uiteraard kan een stagemanager ook de opdracht krijgen om te stoppen.

Meestal zal het licht op het terrein (of zaal) aan gaan en een boodschap aan het publiek kenbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld door middel van de geluidsinstallatie en eventuele schermen. Afhankelijk van de situatie wordt bepaald welke tekst dat zal zijn. Ook hier geldt dat tevoren afspraken kunnen worden gemaakt over de inhoud van de tekst. Vermijd zoveel mogelijk dat uit naam van de politie wordt gesproken, het stoppen is een verantwoordelijkheid van de organisatie

en anders uiteindelijk van de burgemeester. De politie kan in dezen slechts een adviseur zijn.

De beoordeling van de plannen

Bij de beoordeling van de plannen is het de kunst om beperkt te blijven tot waar de politie over gaat. De rode draad hierin is dan ook de openbare orde, opsporing en het verkeer. Het is belangrijk om kunnen vaststellen of de scenario's die aan de hand van de multidisciplinaire risicoanalyse zijn bepaald terugkomen in de planvorming. Zij dienen zodanig te zijn uitgewerkt dat de maatregelen die worden genomen, om de risico's die aan de scenario's verbonden zijn te beperken, beschreven zijn.

Bij elk plan geldt verder dat verkondigde stellingen aantoonbaar dienen te zijn en dat te nemen maatregelen altijd controleerbaar moeten zijn. Met andere woorden: wie doet wat en op welke wijze. Als bijvoorbeeld in een veiligheidsplan staat dat er aan de voorzijde van het podium zes beveiligers staan, dan moet dit ook terug komen in het beveiligingsplan van de organisatie.

Als een evenement eerder heeft plaatsgevonden is het veelal makkelijker om de planvorming te beoordelen en/of te checken bij een gemeente en/of andere eenheid of team.

Bij grootschalige evenementen wordt de planvorming mono- en multidisciplinair beoordeeld. Met name bij de multibeoordeling kan het voorkomen dat afstemming noodzakelijk is tussen de verschillende hulpdiensten. Dit om te voorkomen dat wijzigingen een zegen zijn voor de één en een ramp voor de ander.

Zoals ook eerder bij het mandaat aangegeven is het goed te kijken naar de verantwoordelijkheidsstructuur. Voorgestelde wijzigingen (feitelijk mondelinge adviezen) dienen ook door de eindverantwoordelijke te worden geaccordeerd.

Vorbereiding: table top

Door met de deelnemers de planvorming of de zogenaamde *showdag* te doorleven en te discussiëren over casussen, inzichten, werkwijzen en afspraken, ontstaat er wederzijds begrip en consensus. Zeker als de *table top* multidisciplinair wordt gehouden is dit uitermate van belang. Het neveneffect is kennen en gekend worden. Er zijn verschillende manieren van het uitvoeren van een zogenaamde *table top*. Met de benaming 'table top' wordt een 'papieren oefening' bedoeld, letterlijk: aan tafel. De uitvoering is afhankelijk van de doelstelling van de oefening.

De oefening kan zowel mono- als multidisciplinair worden opgezet. Hij kan alleen gericht zijn op de planvorming rondom het evenement, maar ook op de uitvoering van het evenement (*showdag*) of een specifiek onderdeel van het evenement. In sommige gevallen besluit men de *table top*, als deze gericht is op de planvorming, voorafgaand aan de start van de evenementvoorbereiding te doen. Dan gaat het om terugkerende evenementen. Als het gaat om een *table top* waarbij de uitvoering van het evenement centraal staat, zal deze vaak enkele dagen voor het evenement plaatsvinden. De bedoeling is dat de deelnemers die op het evenement aanwezig zijn en aan het CoPI- of afstemmingsoverleg deelnemen in de zogenaamde binnenring zitten. Andere belanghebbenden (SGB0-leden, gemeenteambtenaren, onderaannemers van de organisatie) kunnen desgewenst in de tweede ring plaatsnemen. Zij zijn geen actieve deelnemer aan de discussie, tenzij zij tijdens de oefening daarvoor uitgenodigd worden.

Als de *table top* draait om de planvorming dan is de doelstelling vaak het checken van de onderlinge samenhang, en de kennis van de aanwezigen over de planvorming. Soms heeft het zelfs een onderwijzend karakter. Als de *table top* gericht is op de uitvoering van het evenement kan desgewenst aan de hand van diverse scenario's (incidenten) met de deelnemers besproken worden hoe deze kunnen aangepakt (opgelost). Hierbij komt veelal ook de planvorming ter sprake, waarbij het niet gaat om de kennis van de deelnemers aan het plan maar meer om het feit of de gemaakte plannen overeenkomen met de gekozen aanpak/oplossing. Bij een *table top* die gericht is op het evenement is het van belang

dat alle deelnemers aan het CoPI- of afstemmingsoverleg aanwezig zijn. Alleen dan is het mogelijk om goed door de gekozen scenario's heen te gaan. Het grote voordeel van deze werkwijze is tevens dat alle betrokkenen elkaar leren kennen in onder andere omstandigheden dan in een vergadering.

Politie

Advisering

De advisering vanuit de politie vindt plaats op verschillende niveaus. Elke betrokkene doet dit vanuit zijn eigen professionele ruimte en binnen het kader waarvoor hij/zij is aangesteld. De belangrijkste onderwerpen voor een advies zijn: openbare orde en verkeer. Adviezen worden mondeling en schriftelijk gegeven. Mondeling bijvoorbeeld in een evenementenoverleg en schriftelijk als er antwoord wordt gegeven op een e-mail en/of formele aanvraag daartoe. Bij het geven van een mondeling advies is het belangrijk om het gegeven advies alsnog op papier te zetten. Dit kan bijvoorbeeld door achteraf via e-mail het gesprek en de afspraken samen te vatten en het advies wat daarbij is gegeven te vermelden.

In alle gevallen dient een direct leidinggevende op de hoogte te zijn van de gegeven adviezen. Zeker als er sprake is van politieke en bestuurlijke consequenties of als het gegeven advies op enig moment mediageniek kan zijn. Als er echter sprake is van het aangaan van een verplichting die personele of financiële consequenties met zich meebrengt dient dit altijd geaccordeerd te worden door een daartoe gemandateerde in de eenheid.

Een advies is geen dwingend voorschrift, het laat zich omschrijven als een raadgeving, wenk, aanbeveling, tip en kan soms ook toelichtend zijn. Dit betekent dat degene die geadviseerd wordt (meestal de burgemeester, direct of indirect) het advies naast zich neer kan leggen. Men hoeft het dus niet op te volgen. Het is dus van belang om na het gegeven advies te weten wat er mee is/wordt gedaan. Indien een advies

niet wordt opgevolgd kan dit soms gevolgen hebben voor inzet van personeel en middelen.

Soms wordt al heel snel geconcludeerd dat de politie *negatief* moet adviseren. Bestaat een negatief advies echter wel? Het kan zijn dat een burgemeester geadviseerd wordt een evenement niet door te laten gaan, bijvoorbeeld gelet op mogelijke ordeverstoringen. In dit geval wordt de burgemeester in het advies gewezen op de consequenties van het door laten gaan van een evenement, namelijk: openbare ordeproblemen. Om dit laatste uit te sluiten wordt geadviseerd het evenement niet door te laten gaan. Als het advies zodanig wordt geformuleerd heeft de burgemeester slechts de keuze tussen het verbieden of door laten gaan van het evenement, een tussenweg is er niet.

Het verdient aanbeveling in het advies aan te geven wat het risico (probleem) is, op welke wijze kan er door het nemen van maatregelen, het risico weggenomen of verkleind worden. Als dat niet kan, wordt het ook helder. Het risico dat na genomen maatregelen eventueel blijft bestaan is het restrisico. Het is aan de burgemeester om te bepalen of hij dit acceptabel vindt of niet.

Als de adviezen niet door de veiligheidsregio worden gebundeld tot één advies (multidisciplinair) is het zaak dat de hulpdiensten de inhoud van de adviezen met elkaar delen voordat het advies afzonderlijk naar de gemeente (burgemeester) wordt gezonden. Zorg er altijd voor dat adviezen niet conflicterend zijn. Bij een conflicterend advies zal de gemeente een afweging/keuze moeten maken tussen de adviezen en daarmee is niet altijd het politiebelaag gediend. Daarnaast kan een advies van een andere hulpdienst van invloed zijn op het proces van de politie. Dit zou, als de politie op de hoogte zou zijn van het advies, kunnen leiden tot andere inzichten en/of inzet van mensen en middelen. Uiteraard geldt dit voor alle hulpdiensten ten opzichte van elkaar.

Gebruik politiekalender

De politiekalender is te vinden op het intranet van de eenheid. In deze kalender worden alle (te plannen) activiteiten binnen de politie aange-

geven. Dit zijn dus niet alleen de evenementen maar ook bijvoorbeeld verkeerscontroles, oefeningen, etc. Niet alleen kunnen meldingen worden geplaatst, maar voor de planners is het tevens mogelijk om er de capaciteit in te plaatsen die aan het 'evenement' zijn gekoppeld. Ook planvorming, tekeningen, etc. zijn in de kalender op te slaan en aan het bedoelde evenement te koppelen. Op deze wijze zijn ze ter beschikking voor iedere belanghebbende binnen de politieorganisatie. In de kalender is tevens een journaalfunctie aanwezig. Hier kunnen ook eventuele notities worden vastgelegd, bijvoorbeeld van overleggen voorafgaand aan het evenement, maar ook die van de SGBO tijdens het evenement.

De evenementenassistent zal, vanuit deelnemende gemeenten, voor een groot deel de politiekalender vullen met aangemelde evenementen op het moment dat de gemeente ze doorzet naar de politie voor advies. Daar waar gemeenten niet aangesloten zijn bij deze tool, zal vanuit de politie zelf de kalender moeten worden gevuld. Iedere politiemedewerker kan de kalender raadplegen, voor meer dan raadplegen dient er een autorisatie te zijn verleend. Autorisaties kunnen veelal worden aangevraagd bij het bureau CCB.

SGBO en Knoppenmodel

Het knoppenmodel van de politie is binnen de SGBO gebaseerd op vaste staven (hoofden en medewerkers) op een specifiek onderwerp binnen het politiewerk. De Algemeen Commandant (AC) bepaald welke knoppen hij wil activeren, dit afhankelijk van het evenement of incident. Een SGBO komt in beeld als de functionaliteit van de knoppen een meerwaarde heeft op de voorbereiding en/of uitvoering van het evenement. Het is bij kleine evenementen (A of B) gebruikelijk dat vaak één persoon de voorbereiding voor zijn rekening neemt. Dit betekent dan dat hij de overleggen voert, plannen maakt, planning personeel verzorgt en ook daadwerkelijk bij de uitvoering van het evenement aanwezig is. Zodra het een C-evenement betreft is het zeker niet verstandig om alles in één hand te houden. Niet alleen is dit voor de organisatie heel kwetsbaar maar wordt het ook fysiek haast onmogelijk om alles op een correcte wijze uit te voeren. Ook al is men volledig vrijgemaakt is

het de vraag of de benodigde kennis in voldoende mate aanwezig is op alle vereiste gebieden.

Zeker bij C-evenementen kan een SGB0 in de voorbereiding zorgen voor een goede ondersteuning bij de voorbereiding op de planvorming. Niet alleen zijn zij van belang bij de eerdergenoemde risicoanalyse maar kunnen de leden ieder afzonderlijk hun eigen expertise inbrengen en ervoor zorgdragen dat de interne planvorming op een juiste wijze wordt ingevuld. Ook zijn zij van belang bij de toetsing van de plannen van de organisatie, daar waar het hun vakgebied raakt.

Bij evenementen waarvoor een SGB0 wordt ingesteld is het belangrijk dat de SGB0 reeds vóór een eerste bespreking bij een gemeente de kaders uitzet waarlangs het evenement dient te worden voorbereid. Hiermee wordt voorkomen dat degene die namens de politie in het overleg zit in een later stadium eventuele gemaakte afspraken moet herroepen op basis van inzichten of taakstellende kaders vanuit de SGB0.

De verschillende leden van de SGB0 gebruiken op basis van de beschikbare planvorming (dus ook de risicoanalyse van de organisatie) ieder het Informatie, Risico en Scenariomanagement (IRS) op hun eigen vakgebied en komen aan de hand van de bekende informatie, de ingeschatte risico's en de toepasbare scenario's op hun proces tot een inzetadvies. De gekozen scenario's dienen onderling afgestemd te worden zodat de inzet adviezen op elkaar aansluiten.

Om te bepalen of een SGB0 ook daadwerkelijk in dienst moet zijn bij een evenement of dat zij op piket staan, is afhankelijk van de ernst van de restrisico's. Als aan de hand van de risicoanalyse de scenario's zijn bepaald en zo ook de te nemen maatregelen om de effecten van het onderkende scenario te beperken, kan het zo zijn dat het SGB0 niet daadwerkelijk in dienst hoeft te zijn. Er kan dan worden volstaan met een SGB0 op piket. Gelet op de eerder gemaakte analyse is de kans dat de SGB0 in dienst moet komen niet groot, het eventueel nadelig effect van een opkomsttijd is een aanvaardbaar restrisico. Dit dient door de eenheidsleiding te worden geaccordeerd.

Op het moment dat een SGBO actief is wordt er een journaal bijgehouden. De journaalfunctie in de politiekalender leent zich hier ook goed voor. Daarnaast is het van belang dat het LCMS¹⁵ gevuld wordt met informatie over het politieproces rondom het evenement. Hoewel het LCMS pas in beeld komt bij een opschaling vanaf GRIP 1,¹⁶ is het juist dat alle informatie die van belang kan zijn voor partners reeds wordt ingevoerd. Dit voorkomt informatieachterstand bij partners indien er conform de crisisbestrijding moet worden opgeschaald. De verantwoordelijkheid voor het vullen van het LCMS ligt bij het Hoofd Informatie (HIN).

Vaststelling planvorming en doelstelling politie

Om te kunnen komen tot een afgewogen inzet bij een evenement is het van belang te onderkennen wat de betrokkenheid van de politie bij het evenement is en welk belang aan deze betrokkenheid wordt gegeven. Om te kunnen bepalen hoeveel personeelsleden er voor een evenement ingepland dienen te worden zijn er een aantal variabelen van belang.

- Wat zijn de ervaringen van een vorige keer?
 - Is er een evaluatie? En zo ja, wat is er bekend over de inzet van de vorige editie?
- Welke doelstelling is vastgesteld?
 - Als bekend is waar de nadruk van het politieoptreden/de -aanwezigheid ligt, is het ook mogelijk te bepalen aan welke kwaliteiten de personeelsleden moeten voldoen. (Is er bijvoorbeeld alleen sprake van begeleiding of ook van opsporing?)
- Wat zijn de risicoscenario's?
 - Als er een risicoanalyse heeft plaatsgevonden dan kan aan de hand van de voorgestelde maatregelen om de risico's te beperken dan wel weg te nemen ook aangegeven worden op welke restrisico's geïnvesteerd gaat worden.

¹⁵ Landelijk Crisis Management Systeem. Hierin delen de partners in de crisisbestrijding, ten tijde van een zogenaamde GRIP-situatie, multidisciplinair informatie met elkaar.

¹⁶ Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure. Er zijn vier fasen: 1, 2, 3 en 4.

- Welke inzet doet de gemeente en organisator?
 - Als bekend is wat de gemeente bijvoorbeeld aan handhavers inzet en hoeveel beveiligers en verkeersregelaars of welke andere maatregelen de organisatie neemt, kan ook worden bepaald wat de politie dus niet hoeft te doen.

Mede aan de hand van de antwoorden op bovenstaande vragen kan worden bepaald welke inzet van personeel en middelen noodzakelijk is op het evenement. Uiteraard blijft het ook van belang welke respons-tijd wordt afgesproken bij het vaststellen van sommige scenario's. Als bijvoorbeeld uit de risicoanalyse is gebleken dat verstoringen van de openbare orde een feit kunnen zijn, is het altijd de vraag op welke wijze en mate de politie hier meteen (tijdens het evenement) een antwoord op moet hebben. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de opsporing.

Borging doelstelling en planvorming bij het bestuur en OM

De doelstelling en planvorming van de politie worden geborgd in de driehoek. Voor wat betreft de planvorming van de andere partners (GHOR en brandweer) kan worden gesteld dat deze in veel gevallen alleen in de eigen organisatie worden vastgesteld.

Voor alle plannen geldt dat het ook verstandig is deze in te brengen in het veiligheidsoverleg van de betreffende gemeente waar naast de politie ook de GHOR en brandweer in vertegenwoordigd zijn. Op deze wijze is er sprake van een multidisciplinaire borging en is het lokaal bestuur op de hoogte van alle aspecten op de veiligheidsborging rondom het evenement. Bij evenementen die gemeente-overschrijdend zijn kan in dezen ook gebruikgemaakt worden van de overlegvormen die er zijn in de veiligheidsregio.

De doelstelling is onlosmakelijk verbonden met de planvorming die hierop volgt.

Er bestaan veel vormen van planvorming binnen de politie. Het meest bekende, zeker bij grootschalige evenementen, is het zogenaamde '5-paragrafenmodel' (toestand, opdracht, uitvoering, ondersteuning en organisatie).

Aan de hand van deze vijf paragrafen (of hoofdstukken) wordt op een logische wijze inzicht gegeven in de te treffen maatregelen. Wat mist in het model zijn de multidisciplinaire afspraken en maatregelen die al genomen zijn. Een zesde paragraaf kan daartoe eventueel worden toegevoegd.

Vaststelling tolerantiegrenzen versus huisregels

Zoals eerder gemeld worden de beleids- en tolerantiegrenzen vastgesteld in de driehoek.

Bij de meeste evenementen worden er door de organisatie ook huisregels vastgesteld. Over het algemeen zijn dit regels die door de organisatie aan de bezoeker worden opgelegd (privaatrechtelijk).

Vanuit het oogpunt van openbare orde is het denkbaar dat in de huisregels van de organisatie ook regels worden opgenomen die een samenhang hebben met de beleids- en tolerantiegrenzen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het al dan niet meenemen van een paraplu (slag- of steekwapen), het niet toestaan van het dragen van voetbalshirts/-petjes (clubkleuren) of andere uitingen waaruit kan blijken dat men lid is of deel uitmaakt van een specifieke groep. Ook motorclubs (1% van de clubs) kunnen hieronder worden geschaard. Een regel die weleens wordt gehanteerd is dat de clubkleuren niet worden toegestaan, maar dat men wel toegang kan krijgen tot het evenement als de clubkleuren worden afgedaan. Of men deze regel toepast zal per doelgroep verschillen.

Vaststelling drugsbeleid

Het drugsbeleid bij evenementen wordt vastgesteld door het OM. Het OM volgt hierin de Aanwijzing Opiumwet (2012Ao21)¹⁷ van het college van procureurs-generaal. De Aanwijzing laat enige ruimte voor ieder arrondissement om hierin een nuancering aan te brengen indien lokale omstandigheden hierom vragen. Zo kan worden bepaald dat de focus

¹⁷ Zie: www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/drugs/@160000/aanwijzing-opiumwet.

van de politie zich richt op de handel in drugs. Ook met betrekking tot de toegestane hoeveelheid, de Aanwijzing gebruikt als ijkpunt de term ‘een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik’, kan een nuance worden aangebracht. Spreekt de Aanwijzing van één pil, het OM in het arrondissement kan bepalen dat dit voor een specifiek evenement bijvoorbeeld twee pillen kan zijn. Hiermee kan bijvoorbeeld worden beoogd dat de tolerantiegrenzen bij evenementen meer in overeenstemming worden gebracht met het gemiddelde gebruik op een uitgaansavond of danceparty waar dit vaak frequenter is.

Vaststelling bejegeningprofiel

Het bejegeningprofiel van de Nederlandse Politie is gebaseerd op de beroepscodes van de politie ‘Code Blauw’. Per evenement kan een profiel worden opgesteld, dit in overeenstemming met de te verwachten doelgroep, rekening houdend met de beleids- en tolerantiegrenzen en doelstelling.

Door te handelen naar het vastgestelde bejegeningprofiel is het mogelijk de-escalerend op te treden, publiekstromen in het kader van crowd management te beïnvloeden en zo een substantiële bijdrage te leveren aan de veiligheid op en rond een evenement.

Briefing

De briefing is voor veel politiemensen de eerste kennismaking met een evenement. In hoofdstuk 6, over brieven bij evenementen, gaat het lectoraat Intelligence nader in op praktijkervaringen met briefing. Een briefing is het overdragen van informatie over een bepaald onderwerp aan de deelnemers. De vorm en inhoud van een briefing wordt vaak persoonlijk door degene die brieft ingevuld. Het doel van de briefing kan zijn:

- Informerend
 - De briefing is erop gericht dat de deelnemers worden geïnformeerd over één of meerdere onderwerpen om de kennis en/of betrokkenheid te vergroten. Kan ruimte laten voor eigen interpretatie.

- Instructief
 - De briefing is gericht op het geven van instructies over de aard van de opdracht, de taakverdeling, regels en doelstellingen. Laat geen ruimte voor eigen interpretatie.

In alle gevallen moet de briefing voor de deelnemers meerwaarde hebben, het moet gelinkt zijn aan de actualiteit en de deelnemers moeten zich erin kunnen herkennen. Overzichtelijk, kort en zakelijk kenmerkt een goede briefing.

Crisisbeheersing

Bij evenementen van enige omvang vindt veelal ook tijdens het evenement overleg plaats. Bij een klein evenement zullen hieraan weinig deelnemers zijn. Bij een grootschalig evenement met een multidisciplinaire samenwerking zijn dit over het algemeen de partners uit de multivoorbereiding. Benamingen die voor dit overleg gebruikt worden zijn bijvoorbeeld:

- Nul minuten CoPI¹⁸, pre-CoPI of CoPI-overleg
- Afstemmingsoverleg

Het lijkt alsof het niet uitmaakt welke naam gebruikt wordt. Toch is er degelijk een verschil. In het geval van een CoPI is het vooral voor de brandweer van belang goed te bepalen wie zij afvaardigen. Bij een GRIP 1 situatie is het bij de brandweer gebruik dat de OvD-B¹⁹, die in eerste instantie het motorkapoverleg²⁰ voerde, de verantwoordelijkheid voor het overleg overdraagt aan een HOvD-brandweer. In sommige eenheden is het in een pre-CoPI geregeld dat de HOvD-brandweer met een leider pre-CoPI is.

Het afstemmingsoverleg kan worden gezien als het motorkapoverleg. In de voorbereiding (zeker bij grotere evenementen) zijn er scenario's

¹⁸ Commando Plaats Incident.

¹⁹ Officier van Dienst Brandweer.

²⁰ Motorkapoverleg is het overleg dat de officieren van dienst voeren bij een incident, terwijl er van een opschaling naar een GRIP-fase nog geen sprake is.

uitgewerkt. Bij de meeste scenario's zal het zo zijn dat de organisatie zich samen met de hulpdiensten dusdanig heeft voorbereid op het evenement dat de meeste scenario's zonder een verdere opschaling kunnen worden afgehandeld. Indien er opgeschaald moet worden kan een keuze zijn het incident te isoleren en door reguliere officieren van dienst te laten afhandelen waardoor het afstemmingsoverleg de handen vrij houdt om het evenement verder te begeleiden.

Bij grote evenementen, waar ook sprake is van een multidisciplinaire samenwerking, wordt in de planvorming, zowel van de hulpdiensten als van de organisatie, in de regel aansluiting gezocht bij het crisisplan van de veiligheidsregio. Met betrekking tot de gekozen scenario's zal in de planvorming aangegeven worden tot op welke hoogte en in welke mate hieraan tijdens het evenement, als er sprake is van een incident, op ingezet kan worden. Bij sommige evenementen is de mate waarin dit wordt uitgewerkt zodanig dat er bij opschaling geen sprake zal zijn van GRIP 1, maar dat er meteen opgeschaald zal worden naar GRIP 2. Het afstemmingsoverleg vervult dan de rol van een CoPI.

Het komt vaker voor dat er in de voorbereiding vanuit wordt gegaan dat er bij een incident een aparte CoPI wordt ingesteld. De zorg voor het evenement blijft in handen van het afstemmingsoverleg en de aanpak van het incident zal worden gedaan door het CoPI. Als er dan sprake is van opschaling zal het CoPI van GRIP 1 naar 2 of hoger gaan. Het CoPI zal afstemming hebben met het overleg op het evenement. Indien het incident effecten heeft op het evenement dan zal (bij GRIP 2) met het operationeel team afspraken worden gemaakt wat het bron- en effectgebied is.

De processen van de politie zijn:

- ontruimen en evacueren;
- afzetten en afschermen;
- verkeer regelen;
- handhaven openbare orde;
- identificeren slachtoffers;
- begidsen;
- strafrechtelijk onderzoek.

Rol evenementen organisatie

Indien er sprake is van een incident bij een evenement en er opgeschaald wordt naar GRIP 1 of hoger wordt de organisatie niet ontslagen van haar verantwoordelijkheden. Vanuit de hulpdiensten zal de regie op het incident worden gevoerd. De regie op het evenement blijft in handen van de organisatie. Wel kan de organisatie gevraagd worden aan te schuiven in het CoPI en/of operationeel team. Dit betekent voor de organisatie dat ook zij in hun interne planvorming rekening moeten houden met beschikbare verantwoordelijken die dit voor hun rekening kunnen nemen. Dit kan betekenen dat zij met betrekking tot hun taken op het evenement ook vervangen moeten kunnen worden.

Evaluatie

In paragraaf 5 van het 5-paragrafenmodel wordt ook gesproken over de evaluatie. Het verdient aanbeveling tegelijk met de planvorming ook te bepalen op welke punten intern geëvalueerd dient te worden. Dit kan zijn op elk onderdeel van één van de paragrafen. Het spreekt echter voor zich dat er in dezen rekening moet worden gehouden met de doelstelling ten aanzien van het evenement en dat er keuzes worden gemaakt over wat en hoe er geëvalueerd gaat worden. Daarbij is een van de mogelijkheden om een (mono- of multidisciplinair) peer review uit te laten voeren.

Peer review is een specifieke manier van onderzoek doen, waarbij vakgenoten (collega's) feedback geven op vooraf bepaalde vraagstukken. Tijdens de peer review wordt, afhankelijk van de vraagstelling, gesproken met diverse betrokkenen bij het evenement. Dit betekent dat er naast politiemensen bijvoorbeeld ook wordt gesproken met organisatoren, beveiligingsmedewerkers, bezoekers, etc. Bij peer review is er sprake van een win-winsituatie. Niet alleen krijgt de opdrachtgever op een collegiale wijze feedback, ook wordt de deelnemer aan de peer review in de gelegenheid gesteld om kennis te nemen van het evenement. De uitkomst van een peer review kan eventueel ook worden gebruikt bij de monodisciplinaire evaluatie.

Een multidisciplinaire evaluatie vindt in het algemeen plaats onder de verantwoordelijkheid van de gemeente of veiligheidsregio. Deelnemers aan deze evaluatie zijn de eerder bij de multidisciplinaire voorbereiding betrokken partners. Zowel monodisciplinaire punten als waarnemingen met betrekking tot de partners kunnen worden ingebracht.

Borging verbeterpunten

Monodisciplinaire verbeterpunten dienen zodanig geborgd te worden dat eenieder in de eenheid zo nodig daarover kan beschikken. De meest voor de hand liggende plek is dan ook dit vast te leggen in de Politiekalender. De multidisciplinaire verbeterpunten hebben over het algemeen betrekking op de organisatie. Ook hier geldt dat deze geborgd dienen te worden. Een methodiek is de punten op schrift te stellen en ze door de gemeente en/of veiligheidsregio formeel te laten toezenden aan de organisatie met het verzoek om aan te laten aangeven (ook schriftelijk) op welke wijze zij deze bij een volgende editie denken aan te pakken.

Start eventuele nieuwe editie

Indien er sprake is van een volgende editie is het evident dat de evaluatie van de editie ervóór een van de uitgangspunten is bij de start. Dit zowel mono- als multidisciplinair.

3

Landelijke volksfeesten vergeleken: Jaarwisseling, Koninginnedag en Oranjethuissituatie

Carin Esman & Otto Adang

Inleiding

Er zijn in Nederland een aantal terugkerende evenementen die te kenmerken zijn als nationale volksfeesten. In het kader van deze nationale volksfeesten kunnen plaatselijk allerlei evenementen georganiseerd worden, maar kenmerkend is dat er geen organisator is voor de gebeurtenis als zodanig en dat het feest hoe dan ook plaatsvindt, voor een groot deel in de publieke ruimte. Het gaat daarbij om de jaarwisseling, Koninginnedag (vanaf 2014 Koningsdag) en de zogenaamde ‘Oranjethuissituatie’, elke twee jaar als er een Europees of mondiaal voetbalkampioenschap plaatsvindt. Tijdens deze gebeurtenissen doen ook incidenten voor en de jaarwisseling wordt zelfs het grootste risico-evenement van Nederland genoemd. In drie rapporten deden Adang & Van der Torre (2007, 2008) en Adang (2009) verslag van hun kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de jaarwisseling. Bervoets e.a. (2008) deden kwalitatief onderzoek naar de openbare orde-aspecten van de ‘oranjepassie’ bij de thuisblijvers tijdens het in 2006 (in Duitsland) gehouden wereldkampioenschap voetbal.

Na het rapport van de Commissie Jaarwisseling (2009) maakt het KLPD/de landelijke eenheid sinds de jaarwisseling 2010/2011 jaarlijks, direct na de jaarwisseling, een overzicht van incidenten. Door gegevens over meerdere jaren te verzamelen is het in principe mogelijk te bekijken of er sprake is van een toe- of afname en daarmee te speculeren over de effectiviteit van genomen maatregelen. Deze vergelijking wordt behalve door registratieproblematiek bemoeilijkt door van jaar tot jaar wisselende omstandigheden, zoals het weer (bijvoorbeeld een

jaarwisseling met mist) en de dag van de week waarop de overgang van oud naar nieuw plaatsvindt (gegeven het feit dat incidenten frequenter voorkomen in de zogenaamde Biblebelt, zou het verschil kunnen maken als oudjaar op een zaterdag of zondag valt vergeleken met een doordeweekse dag). Om de gegevens te kunnen duiden is het ook van belang om ze te kunnen vergelijken met het aantal incidenten dat los van de jaarwisseling plaatsvindt, want een toe- of afname van incidenten rond de jaarwisseling zou wel eens simpelweg de reflectie kunnen zijn van een algemene trend. Adang e.a. (2008, 2009 en 2010) vergeleken daarom de jaarwisselingscijfers met die van een gemiddelde dag (exclusief de jaarwisseling).

In het kader van dit onderzoek hebben we meer systematisch cijfers verzameld van de drie bovengenoemde landelijke volksfeesten. Het doel van deze cijferverzameling is om meer gefundeerde uitspraken te kunnen doen over:

- de mate waarin er bij deze evenementen sprake is van een afwijking van het ‘normale’ patroon (waarbij als ‘normaal’ gekozen is voor een gemiddelde zaterdag als uitgaansavond in plaats van een gemiddelde dag).
- de mate waarin deze landelijke evenementen overeenkomen of van elkaar verschillen qua openbare ordeproblematiek.
- de vraag of er door de jaren heen sprake is van een duidelijke toe- of afname van het aantal incidenten.

Het is belangrijk te beseffen dat het er hierbij niet om gaat de enige of volledige cijfermatige ‘waarheid’ met betrekking tot het aantal incidenten bij deze evenementen vast te stellen. Dat is niet mogelijk en hangt ook te veel af van welke incidentcategorieën wel en niet worden meegenomen in de gegevensverzameling. Adang & Van der Torre (2008) stelden aan de hand van een brede analyse vast dat rond de jaarwisseling vooral vier categorieën incidenten eruit springen: vernieling, overlast, brandstichting en geweld. Voor dit onderzoek hebben we ons uitsluitend gericht op incidenten die tot een van deze vier categorieën behoren om de verschillende volksfeesten en jaren met elkaar en met een ‘gemiddelde’ zaterdag te kunnen vergelijken. Deze categorieën worden daarbij als het ware als een soort van thermometer gebruikt.

Materiaal en methode

Voor aanvang van het onderzoek zijn er een aantal variabelen geselecteerd waarop de dataverzameling opgebouwd ging worden.

- Categorie:
 - Vernieling
 - Brandstichting
 - Openlijke geweldpleging
 - Overlast

Om deze variabelen te kunnen gebruiken zijn er per categorie een aantal feiten met codes uit BVH geselecteerd.

- Naam van het evenement;
- Naam van het korps waarin het incident heeft plaatsgevonden;
- Datum.

De aanlevering van de cijfers begint bij de politie-eenheden in het land. Zij krijgen de melding van een incident binnen, vervolgens wordt deze melding geregistreerd (mutatie) en verder ingevuld om de mutatie zo compleet mogelijk te maken. De meldingen kunnen op de volgende wijze worden gedaan:

- 1) Via 112 (telefonisch);
- 2) Via 0900-8844 (telefonisch);
- 3) Via aangifte op een politiebureau (persoonlijk);
- 4) Via signalering door een agent/executieve medewerker van politie;
- 5) Via internet: aangifte online.

Naar de herkomst van de mutaties is er voor deze dataverzameling geen onderzoek gedaan.

Voor aanvang van het onderzoek zijn er een viertal categorieën vastgesteld met bijbehorende BVH-codes en een selectie op tijd. Deze incidentmeldingen in combinatie met de vastgestelde codes en de geselecteerde tijd worden door een analist van het KLPD/IPOL na drie weken geselecteerd uit het registratiesysteem en doorgezet voor analyse naar de Politieacademie.²¹ Gekozen is voor een periode van drie weken,

²¹ Er wordt een query gemaakt in BlueView, waarvan de resultaten worden geëxporteerd naar zowel een Excel- als rtf-bestand, die vervolgens worden geïmporteerd in BlueBase, waar

daar dan bijna alle mutaties en registraties van incidenten bij de politie bekend zijn. Eerdere verzameling van data (binnen drie weken na het gekozen evenement) levert feitenverlies op. Niet alle incidenten zijn dan al geregistreerd of in het systeem gezet. Het surplus aan gegevens verkregen in de vierde week was minimaal, meer dan vier weken na het gekozen evenement leverde geen extra data meer op.

De data met betrekking tot alle evenementen en zaterdagen zijn verzameld in tijdseenheden van 24 uur, lopend vanaf 12 uur overdag op de dag dat het evenement begint/plaatsvindt tot 12 uur overdag op de daarop volgende dag. Voor de jaarwisselingen en Koninginnedag zijn steeds twee periodes van 24 uur verzameld (respectievelijk beginnend op 30 december en op 29 april).²² Data met betrekking tot de Oranjethuissituatie zijn verzameld op de dagen dat het Nederlands elftal een wedstrijd speelde. Dat leverde voor 2010 zeven speeldagen op en voor 2012 drie.²³

In de jaren 2010 tot en met 2013 zijn steeds vier vergelijkingszaterdagen geselecteerd. Het gemiddelde van deze vier zaterdagen is gebruikt voor de analyses. In principe is steeds iedere tweede zaterdag van de derde maand per kwartaal geselecteerd, alleen voor de zaterdagen in juni 2010 en juni 2012 is gekozen voor de eerste zaterdag van juni, omdat op de tweede zaterdagen in dat jaar een internationaal voetbaltoernooi plaatsvond (respectievelijk het WK in 2010 en Euro 2012).

Een probleem bij de analyse van de data is gelegen in registratie-effecten. In de loop der jaren is de politie andere systemen gaan gebruiken. Inmiddels gebruikt de hele Nederlandse politie BVH. In de loop der jaren wijzigen echter soms instructies over hoe bepaalde meldingen ingevoerd moeten worden, bijvoorbeeld met betrekking tot

zowel de Excel- als rtf-bestanden weer worden samengevoegd en relaties worden hersteld, zodat de samengevoegde gegevens geëxporteerd kunnen worden naar iBASE. Voor dat doel wordt een iBASE-database ingericht.

22 De data van Adang e.a. (2008, 2009, 2010) hadden betrekking op vier 24-uursperiodes die overeenkomen met kalenderdagen: 30 december tot en met 2 januari. De dataverzameling van de KLPD (sinds de jaarwisseling 2011/2012) beslaat 32 uur: 31 december en 1 januari tot 08.00 uur.

23 De 'thuissituatie' kan in principe ook relevant zijn met betrekking tot speeldagen van andere elftallen, maar bij deze twee toernooien werd vooraf vastgesteld dat er geen elftallen meededen die extra dataverzameling op andere speeldagen noodzakelijk maakten.

vuurwerkoverlast.²⁴ Dat maakt de gegevens met betrekking tot overlast moeilijk vergelijkbaar over de jaren heen.

Analyse

Via een analist van het KLPD worden de data vanuit BVH aangeleverd in een Excel-formaat. Dit Excel-bestand wordt geïmporteerd in SPSS en vervolgens geanalyseerd. Het volledige bestand bevatte 126.998 records.

Voor de analyses zijn de data per evenement berekend naar een gemiddelde per 24 uur (dat betekent per jaar 1 gemiddelde over twee 24-uursperiodes voor jaarwisseling en Koninginnedag, over zeven respectievelijk drie 24-uurs periodes voor 'Oranjesthuis' en over vier vergelijkingszaterdagen). Bij de vergelijking met de zaterdagen is er steeds voor gekozen om de vergelijking te maken met de gemiddelde zaterdag in het jaar ervoor (ter controle is ook de vergelijking gemaakt met de zaterdagen in hetzelfde jaar, het nadeel van deze methode is dat pas aan het eind van elk jaar analyse mogelijk is).

Om de cijfers per regio/eenheid te kunnen vergelijken, is het aantal incidenten berekend per 100.000 inwoners. Voor alle jaren is daarbij gebruikgemaakt van de inwoneraantallen zoals vermeld in de Politie-almanak 2011.²⁵ In de analyse is gekeken naar die regio's/eenheden die meer dan 20% boven of onder het gemiddelde scoorden.

Vanaf de jaarwisseling 2011/2012 (dus nadat de dataverzameling voor het onderhavige onderzoek al begonnen was) stelt het KLPD/de landelijke eenheid direct na de jaarwisseling een eigen rapport over de

24 Zo is bijvoorbeeld met de jaarwisseling 2010/2011 de code 'E36 overlast vuurwerk zonder gevolgen' vervallen/niet meer gebruikt in de korpsen en is de instructie gegeven de codes 'M131 het bezitten/vervaardigen/voorhanden hebben/afleveren van vuurwerk' en 'M131 ongeoorloofd afsteken van vuurwerk' te gebruiken.

25 Voor een volledig zuivere berekening zouden de inwoneraantallen per jaar moeten worden aangepast. Dat is voor de eenvoud niet gebeurd; de wijzigingen in inwoneraantallen van jaar tot jaar bedragen ongeveer 0,5%, dat is voor de analyses in dit hoofdstuk verwaarloosbaar.

jaarwisseling op voor het ministerie van Veiligheid en Justitie. Zij verzamelen daarvoor deels dezelfde en deels andere variabelen en doen dat over een andere tijdsperiode.

Resultaten

De basis: een gemiddelde zaterdag

Tabel 1 bevat de gegevens van het aantal incidenten van de geselecteerde variabelen (vernieling, brandstichting, openbare geweldpleging en overlast) gemiddeld voor de jaren 2010 tot en met 2013 voor een gemiddelde zaterdag (feitelijk de 24-uursperiode van zaterdag 12.00 tot de daarop volgende zondag 12.00). Uit de tabel blijkt dat de verhouding tussen de verschillende incidenttypen van jaar op jaar vrijwel hetzelfde is: rond de 50% vernieling, 3% brandstichting, iets meer dan 25% geweld en iets meer dan 20% overlast. Opvallend is dat er voor alle vier de categorieën een duidelijke afname is in het aantal incidenten over de jaren heen (de enige toename is het relatief hoge cijfer voor overlast in 2012): in 2013 zijn er op een gemiddelde zaterdag tweederde van het aantal incidenten geregistreerd vergeleken met 2010. De verschillen tussen de verschillende regio's/eenheden zijn door de jaren heen niet opvallend groot: per 100.000 inwoners lopen ze uiteen van 7,5 tot 14,4 (2010), 7,5 tot 14,1 (2011), 5,5 tot 13,3 (2012) en 5,3 tot 10 (2013).

Tabel 1 Aantallen incidenten op een gemiddelde zaterdag (berekend over vier zaterdagen) met tussen haakjes het percentage van het totaal aantal incidenten per jaar.

Naam categorie/jaar	2010	2011	2012	2013
Vernieling	939 (51%)	811 (49%)	685 (44%)	584 (49%)
Brandstichting	50 (3%)	48 (3%)	40 (3%)	37 (3%)
Openbare geweldpleging	469 (26%)	438 (26%)	397 (26%)	324 (27%)
Overlast	376 (20%)	365 (22%)	420 (27%)	256 (21%)
Totaal aantal incidenten	1834 (100%)	1662 (100%)	1541 (100%)	1200 (100%)

Gemiddeld wordt bij ongeveer 10% van de incidenten een verdachte aangehouden (range van jaar tot jaar 9,8-10,8, range over regio's en jaren 4,6-20,1), waarbij de drie 'grote steden' regio's/eenheden vrijwel steeds bovengemiddeld scoren (Amsterdam 1,6 keer het gemiddelde, Haaglanden 1,5 keer, Rotterdam 1,2 keer).

De jaarwisseling

Tabel 2 bevat de gegevens van het aantal incidenten van de geselecteerde variabelen (vernieling, brandstichting, openbare geweldpleging en overlast) voor de vijf jaarwisselingen 2009/2010 tot en met 2013/2014. Uit de tabel blijkt dat de verhouding tussen de verschillende incidenttypen tijdens de jaarwisseling van jaar op jaar vergelijkbaar is: rond de 40% vernieling, 7% brandstichting, rond de 10% geweld en 40-50% overlast. Deze mix ziet er daarmee wat anders uit dan die tijdens een gemiddelde zaterdag: tijdens de jaarwisseling is er relatief gezien vaak sprake van brandstichting en (vuurwerk)overlast en relatief minder vaak van geweld. De mix is anders, maar in absoluut opzicht laat een vergelijking van tabel 2 met tabel 1 zien dat er voor alle vier de categorieën sprake is van duidelijk meer incidenten op een 'jaarwisselingsdag' dan op een gemiddelde zaterdag (en dat dus twee jaarwisselingsdagen achter elkaar!). Behalve voor overlast, lijkt er voor de andere categorieën incidenten in de loop der jaren sprake te zijn van een afname. Deze afname moet overigens wel in het licht gezien worden van de afname in alle incidentcategorieën op een gemiddelde zaterdag. Zie daarvoor tabel 3.

Er zijn grote verschillen tussen de verschillende regio's/eenheden, waarbij het aantal incidenten per 100.000 inwoners in sommige regio's meer dan drie tot vier keer zo hoog als in de regio's met de minste incidenten. Regio's/eenheden die jaar op jaar veel incidenten hebben vergeleken met andere regio's zijn Haaglanden, Hollands-Midden, Zeeland, Zuid-Holland-Zuid en Gelderland-Zuid (waarvan de laatste drie regio's relatief veel gemeentes hebben in de zogenaamde Biblebelt); regio's/eenheden met consequent juist weinig incidenten zijn Flevoland en Limburg-Zuid en Limburg-Noord.

Tabel 2 Aantallen incidenten per 24-uursperiode tijdens de jaarwisseling (gemiddeld over twee jaarwisselingsdagen) met tussen haakjes het percentage van het totaal aantal incidenten per jaar.

Naam categorie/jaar	Jaar-wisseling 2009/2010	Jaar-wisseling 2010/2011	Jaar-wisseling 2011/2012	Jaar-wisseling 2012/2013	Jaar-wisseling 2013/2014
Vernieling	3507 (44%)	3273 (46%)	3148 (42%)	2514 (39%)	2604 (36%)
Brandstichting	572 (7%)	473 (7%)	446 (6%)	400 (6%)	503 (7%)
Openbare geweldpleging	765 (10%)	772 (11%)	702 (9%)	529 (8%)	513 (7%)
Overlast	3156 (39%)	2508 (36%)	3173 (43%)	2966 (47%)	3592 (50%)
Totaal aantal incidenten	7999 (100%)	7026 (100%)	7468 (100%)	6408 (100%)	7210 (100%)

Tabel 3 maakt zichtbaar dat op een gemiddelde 'jaarwisselingsdag' er ruim 3 keer zoveel sprake is vernieling, ruim 8 keer zoveel van brandstichting, ongeveer 1,5 keer zoveel van geweldpleging en ruim 7 keer zoveel van overlast (waaronder vuurwerkoverlast) vergeleken met een gemiddelde zaterdag. En, het zij nogmaals gezegd, dat geldt dus twee jaarwisselingsdagen achter elkaar! Tabel 3 maakt ook duidelijk dat waar in tabel 2 een absolute afname in incidenten tijdens de jaarwisseling zichtbaar was, deze afname parallel loopt met de afname die ook voor gemiddelde zaterdagen geldt. De 'kloof' tussen het aantal incidenten op een gemiddelde zaterdag en een jaarwisselingsdag neemt dus niet af, maar blijft ongeveer gelijk, en bij de laatste jaarwisseling van 2013/2014 is er zelfs sprake van een *grotere* kloof bij alle incidentcategorieën: vier maal zoveel vernieling, 11 maal zoveel brandstichting en ruim 16 maal zoveel overlast als op een gemiddelde zaterdag.

Tabel 3 Aantal incidenten per categorie op een 'jaarwisselingsdag' gedeeld door het aantal incidenten per categorie op een gemiddelde zaterdag in het jaar voorafgaand aan de betreffende jaarwisseling. (Voor het jaar 2009 waren geen gegevens beschikbaar over de aantallen incidenten op een gemiddelde zaterdag, en om die reden is de jaarwisseling 2009/2010 niet in de tabel opgenomen)

Naam categorie/ jaar	Jaarwisseling 2010/2011	Jaarwisseling 2011/2012	Jaarwisseling 2012/2013	Jaarwisseling 2013/2014
Vernieling	3,3	3,8	3,5	4,1
Brandstichting	9,7	9,0	8,0	10,9
Openbare geweldpleging	1,6	1,6	1,3	1,6
Overlast	7,2	9,4	7,6	16,5

Gemiddeld wordt op jaarwisselingsdagen bij ongeveer 5% van incidenten een verdachte aangehouden (range van jaar tot jaar 3,5-5,6, range over regio's en jaren 1,2-17,2), waarbij de drie 'grote steden' regio's/eenheden vrijwel steeds bovengemiddeld scoren (Amsterdam 2,4 keer het gemiddelde, Haaglanden 2,9 keer, Rotterdam 1,6 keer). Ook met die bovengemiddelde scores halen deze drie regio's/eenheden niet de ratio aanhoudingen/incident van een gemiddelde zaterdag.

Koninginnenacht en -dag

Tabel 4 bevat de gegevens van het aantal incidenten van de geselecteerde variabelen (vernieling, brandstichting, openbare geweldpleging en overlast) voor de vier Koninginnenachten/-dagen 2010 tot en met 2013. Uit de tabel blijkt dat de verhouding tussen de verschillende incidenttypen rond Koninginnedagen van jaar op jaar vergelijkbaar is: rond de 50% vernieling, 3% brandstichting, rond de 30% geweld en 16% overlast. Deze mix lijkt daarmee op die van een gemiddelde zaterdag, zij het met wat meer geweld en minder overlast. De mix is vergelijkbaar, maar in absoluut opzicht laat een vergelijking van tabel 4 met tabel 1 zien dat er voor alle vier de categorieën sprake van meer incidenten op een Koninginnedag dan op een gemiddelde zaterdag (en dat dus twee Koninginnenacht/-dagen achter elkaar!), zij het niet zo extreem

als rond de jaarwisseling. Voor alle vier de categorieën incidenten is in de loop der jaren sprake van een afname in absolute zin. Deze afname moet, net als bij de jaarwisseling, wel weer in het licht gezien worden van de afname in alle incidentcategorieën op een gemiddelde zaterdag. Zie daarvoor tabel 5.

Het is opvallend dat vooral de Noord-Hollandse korpsen (Amsterdam, Noord-Holland-Noord, Kennemerland en Zaanstreek-Waterland) relatief hoog scoren op het aantal incidenten per 100.000 inwoners. Zuid-Holland-Zuid, Zeeland en Brabant-Zuid-Oost scoren in een aantal jaren ook relatief hoog. Limburg-Zuid en Limburg-Noord daarentegen hebben juist relatief weinig incidenten.

Tabel 4 Aantallen incidenten per 24-uursperiode tijdens Koninginnenachten/-dagen (gemiddeld over twee Koninginnedagen) met tussen haakjes het percentage van het totaal aantal incidenten per jaar.

Naam categorie/jaar	Koninginne- nacht en -dag 2010	Koninginne- nacht en -dag 2011	Koninginne- nacht en -dag 2012	Koninginne- nacht en -dag 2013
Vernieling	1225 (53%)	1071 (53%)	830 (48%)	711 (48%)
Brandstichting	60 (3%)	60 (3%)	45 (3%)	42 (3%)
Openbare geweldpleging	645 (28%)	641 (31%)	574 (33%)	507 (33%)
Overlast	373 (16%)	269 (13%)	271 (16%)	234 (16%)
Totaal aantal incidenten	2307 (100%)	2040 (100%)	1723 (100%)	1493 (100%)

Tabel 5 maakt zichtbaar dat er op een gemiddelde Koninginnedag ongeveer 1,3 keer zoveel sprake is vernieling, ongeveer 1,2 keer zoveel van brandstichting, ongeveer 1,4 keer zoveel van geweldpleging terwijl er geen sprake is van extra overlast (in sommige jaren is er zelfs wat minder overlast) vergeleken met een gemiddelde zaterdag. En, het zij nogmaals gezegd, dat geldt dus twee Koninginnenachten/-dagen achter elkaar! Tabel 5 maakt ook duidelijk dat waar in tabel 4 een absolute afname in incidenten tijdens de Koninginnedagen zichtbaar was, deze afname parallel loopt met de afname die ook voor gemiddelde zaterdag geldt. Het geringe verschil tussen het aantal incidenten op een

gemiddelde zaterdag en een Koninginnedag blijft ongeveer even groot, behalve voor geweld, dat ten opzichte van een gemiddelde zaterdag relatief wat toe lijkt te nemen.

Tabel 5 Aantal incidenten per categorie op een 'Koninginnedag' gedeeld door het aantal incidenten per categorie op een gemiddelde zaterdag in hetzelfde jaar.

Naam categorie/jaar	2010	2011	2012	2013
Vernieling	1,3	1,3	1,1	1,2
Brandstichting	1,3	1,0	1,0	1,4
Openbare geweldpleging	1,3	1,4	1,4	1,6
Overlast	1,0	0,8	0,6	0,9

Gemiddeld wordt op Koninginnedagen bij ongeveer 11% van incidenten een verdachte aangehouden (range van jaar tot jaar 10-11,7, range over regio's en jaren 2,7-23,7). Dat is vergelijkbaar met de aanhoudingsratio op een gemiddelde zaterdag.

Oranjethuissituatie

Tabel 6 bevat de gegevens van het aantal incidenten van de geselecteerde variabelen (vernieling, brandstichting, openbare geweldpleging en overlast) voor de twee Oranjethuissituaties in 2010 (7 wedstrijddagen) en 2012 (drie wedstrijddagen). Uit de tabel blijkt dat de verhouding tussen de verschillende incidenttypen in de Oranjethuissituatie voor de twee toernooien vergelijkbaar is: rond de 47% vernieling, 4% brandstichting, rond de 30% geweld en 20% overlast. Deze mix lijkt daarmee op die van een gemiddelde zaterdag, zij het met wat meer geweld. In absoluut opzicht laat een vergelijking van tabel 6 met tabel 1 zien dat er voor alle vier de categorieën sprake is dat het aantal incidenten in een Oranjethuissituatie net wat lager ligt dan op een gemiddelde zaterdag. Van 2010 naar 2012 is er voor alle vier de categorieën incidenten in de loop der jaren sprake van een afname in absolute zin. Deze afname moet, net als bij de jaarwisseling, wel weer in het licht gezien worden van de afname in alle incidentcategorieën op een gemiddelde zaterdag. Zie daarvoor tabel 7.

De verschillen tussen de regio's/eenheden voor wat betreft het aantal incidenten per 100.000 inwoners zijn klein (range 6,7-12,0 in 2010; 5,4-9,0 in 2012).

Tabel 6 Aantallen incidenten per 24-uursperiode tijdens Oranjethuissituatie/-dagen (voor 2010 het gemiddelde van 7 wedstrijddagen, voor 2012 het gemiddelde van drie wedstrijddagen) met tussen haakjes het percentage van het totaal aantal incidenten per jaar.

Naam categorie/jaar	Oranjethuis 2010	Oranjethuis 2012
Vernieling	727 (48%)	578 (46%)
Brandstichting	63 (4%)	39 (4%)
Openbare geweldpleging	475 (29%)	360 (30%)
Overlast	317 (19%)	232 (20%)
Totaal aantal incidenten	1582 (100%)	1210 (100%)

Tabel 7 maakt zichtbaar dat er op een gemiddelde 'oranjethuisdag' ongeveer even veel of iets minder sprake is vernieling, brandstichting, geweldpleging en overlast vergeleken met een gemiddelde zaterdag. Tabel 7 maakt ook duidelijk dat waar in tabel 6 een absolute afname in incidenten tijdens de Oranjethuissituatie zichtbaar was, deze afname parallel loopt met de afname die ook voor gemiddelde zaterdagen geldt. Het geringe verschil tussen het aantal incidenten op een gemiddelde zaterdag en een oranjethuisdag blijft ongeveer even groot, behalve voor overlast en (de zelden voorkomende) brandstichting, die ten opzichte van een gemiddelde zaterdag relatief wat af lijken te nemen.

Tabel 7 Aantal incidenten per categorie in Oranjethuissituatie gedeeld door het aantal incidenten per categorie op een gemiddelde zaterdag in hetzelfde jaar.

Naam categorie/jaar	Oranjethuis 2010	Oranjethuis 2012
Vernieling	0,8	0,9
Brandstichting	1,3	0,7
Openbare geweldpleging	1,0	0,9
Overlast	0,8	0,5

Gemiddeld wordt bij de Oranjethuissituatie bij ongeveer 11% van incidenten een verdachte aangehouden (range van jaar tot jaar 10,2-11,7, range over regio's en jaren 4,5-21,7). Dat is vergelijkbaar met de aanhoudingsratio op een gemiddelde zaterdag.

Intermezzo: Oranjethuissituatie 2010²⁶

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van incidenten tijdens het in 2010 in Zuid-Afrika plaatsvindende wereldkampioenschap voetbal is een mediascan gemaakt op openbare ordeverstoringen rond de wedstrijden van het Nederlands elftal met behulp van LexisNexis. Tevens zijn de situatierapportages (sitrapts), zoals opgesteld door het Nationaal Informatie Knooppunt (NIK), geanalyseerd. In deze sitrapts is de belangrijkste informatie, zoals de door de regio's gemelde incidenten, opgenomen. Uit de analyse blijkt dat de media goed op de hoogte zijn van incidenten voor, tijdens of na een wedstrijd van het Nederlands elftal. Opvallend genoeg blijkt dat de mediaberichten en de gegevens uit de sitrapts elkaar vaak niet overlappen. Doordat er geen duidelijke registratie is als het gaat om Oranje-gerelateerde incidenten is het moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen over de daadwerkelijke omvang van de Oranjethuis-problematiek.

De volgende incidenten komen veelvuldig voor:

- geweldsincidenten, waaronder verschillende steekpartijen en één schietpartij;
- brandstichting;
- afsteken van (zwaar) vuurwerk;
- vernielingen (auto's, ruiten, etc.);
- rijden onder invloed;
- beledigen van hulpverleners en/of politie;
- het belagen van hulpverleners en/of politie;
- onwel raken na overmatig alcohol- en/of drugsgebruik.

Sommige typen incidenten zijn vergelijkbaar met die op een reguliere uitgaansavond, maar in veel gevallen is er sprake van incidenten die

²⁶ Gebaseerd op Esman, C., et al. (2011).

juist niet passen in het gemiddelde patroon. Opvallend is te zien dat de geweldsincidenten voornamelijk plaatsvonden in de (grotere) steden, terwijl de vernielingen, brandstichtingen en het rijden onder invloed meer plaatsvonden in de landelijkere gebieden.

Tevens komt naar voren uit de mediascan dat hoe verder Nederland kwam in het toernooi hoe groter het aantal incidenten dat plaatsvond. Tijdens de groepswedstrijden kwamen er, behalve op de historische probleemlocaties, niet veel incidenten voor.

Verder komt er uit de mediascan naar voren dat de meeste incidenten plaatsvinden na afloop van de wedstrijd. Vaak vinden incidenten als vernielingen plaats onderweg naar huis, terwijl openlijke geweldplegingen plaatsvinden in of rond de uitgaansgebieden. Wanneer Nederland in de middag speelde verschoven de incidenten naar later op de avond.

Uit de berichten in de media en uit gesprekken met agenten op straat blijkt er een duidelijke relatie te zijn tussen alcoholgebruik en het aantal incidenten: hoe meer er gedronken wordt hoe meer incidenten er plaatsvinden.

Als er gekeken wordt waar er tijdens deze editie ongeregeldeheden hebben plaatsgevonden valt het op dat een aantal locaties al eerder plek van ongeregeldeheden zijn geweest. Een voor de hand liggende conclusie is dan ook dat jongeren na een groot incident bij een volgend soortgelijk evenement naar dezelfde locatie terugkeren om te kijken of er weer wat staat te gebeuren. Jongeren komen tijdens of na afloop van de wedstrijd even kijken of er nog 'gefeest' wordt met de politie. De confrontatie met de politie wordt gezocht door racistische leuzen te scanderen, door vernielingen te plegen of door met voorwerpen te gooien.

Enkele incidenten uit de situatierapportages:

Incidenten rond de wedstrijd Nederland-Denemarken, maandag 14 juni 2011, 13.30

Onrust in Huizen – Na ongeregeldeheden na de wedstrijd worden vijf man aangehouden ter hoogte van de cafés op de Voorbaan en Havenstraat. Hierop is door de burgemeester van Huizen besloten de

vergunning voor de aanwezigheid van tv-schermen op de Voorbaan niet te verlengen en onmiddellijk in te trekken.

Incidenten rond de wedstrijd Nederland-Japan, zaterdag 19 juni

2011, 13.30

Melding van een massale vechtpartij in de trein op station Weesp tussen twee groepen.

Een groep van ongeveer 100 personen zorgt in Vroomshoop op de openbare weg voor overlast. De groep valt automobilisten lastig en gaat op auto's staan. Een politieauto wordt tot stoppen gedwongen, de achterklep van de dienstauto wordt geopend en mensen springen op de auto. Passanten vluchten om letsel/schade te voorkomen. In Zaanstreek-Waterland konden bussen van Connexxion geen doorgang krijgen door supporters op straat.

Incidenten rond de wedstrijd Kameroen-Nederland, donderdag

24 juni, 20.30

Bunschoten-Spakenburg – omstreeks 21:40 uur wordt een melding gedaan dat 60 jongeren bij café De Blauwe Reiger in Bunschoten-Spakenburg stenen zouden gooien naar automobilisten.

Incidenten rond de wedstrijd Nederland-Slowakije, maandag

28 juni, 16.00

Na afloop van de wedstrijd verzamelt zich een groep rondom de Hema aan de Lange Nieuwstraat in Haarlem. Op een gegeven moment wordt er zwaar vuurwerk afgestoken. Dit resulteert in de aanhouding van twee personen. De politie voert beide personen af via de Velserduinweg richting Willemsbeekweg. Onmiddellijk wordt er door de ME een linie gevormd op de Velserduinweg. Op dat moment is de sfeer behoorlijk grimmig. Een aantal personen loopt de menigte op te ruien en de ME uit te dagen. Uiteindelijk zijn er vier aanhoudingen verricht. Ook door ME'ers worden een aantal malen diverse tikken uitgedeeld. Nadat de ME is ingestapt in de voertuigen keert de rust enigszins terug. In Utrecht is de Amsterdamsestraatweg enige tijd afgesloten in verband met feestende supporters. Een feestvierder loopt een dubbele enkel-fractuur op na een aanrijding met een auto. De bezetting van de kruising Westsingel/Blauwe Reiger in Bunschoten-Spakenburg is niet gelukt, doordat agenten vóór het eindsignaal van de wedstrijd al op de

kruising stonden. De collega's zijn gewapend met helm- en fotocamera's. De feestende mensen willen het kruispunt bezetten, maar niet graag gefilmd dan wel gefotografeerd worden. Derhalve druipen zij na drie kwartier af.

Incidenten rond de wedstrijd Uruguay-Nederland, dinsdag 6 juli, 20.30

Na afloop van de wedstrijd Uruguay-Nederland zijn in het uitgaanscentrum te Drachten flinke ongeregeldheden. Na afloop van de glorieuze wedstrijd ontstaat er een grote oploop op de Kaden. Een groep van enkele honderden jongelui is erg vervelend op de kruising. Men loopt over passerende auto's, trappen daar deuken in en belagen een Qbuzz-bus. Vanuit de menigte worden onder andere nitraatbommen gegooid. Uiteindelijk worden 24 politiemensen inclusief 4 hondengeleiders ingezet. Het is niet mogelijk om aanhoudingen te verrichten.

Mensen klimmen in Groningen op passerende personenauto's waardoor erg gevaarlijke situaties ontstaan. Na afloop van de halve finale ontstaan er in het uitgaansgebied in Assen problemen. Het verkeer wordt op een aantal plaatsen gehinderd en gedoopt met bier. Er worden auto's gedwongen te stoppen en vervolgens 'gewiegd'. Na afloop ligt er rondom horecagelegenheden veel glas op straat en is straatmeubilair vernield. Diverse horecagelegenheden in Haarlem hadden toch schermen opgesteld, vermoedelijk naar aanleiding van het feit dat elders in het land alsnog toestemming is verleend en men denkt dat het voor het hele land geldt. Er kan moeilijk tegen opgetreden worden. Eindresultaat is af en toe een grimmige sfeer waarbij collega's bekogeld worden door feestvierders. Er zijn twee aanhoudingen verricht.

Veel feestende mensen op straat in Rotterdam. Er vinden enkele incidenten plaats en af en toe is de sfeer iets grimmig. Er zijn twintig aanhoudingen verricht. Op het Stadhuisplein zijn drie megaschermen geplaatst en het gebied is afgezet door middel van hekken als evenemententerrein. Vóór aanvang van de wedstrijd is het Stadhuisplein al vol. Ongeveer 7500 mensen kijken daar de wedstrijd waardoor buiten de hekken teleurgestelde mensen blijven staan. Dit levert soms spanningen op bij de ingangen. Na de wedstrijd wordt massaal geprobeerd de Hofpleinfontein te bereiken om te zwemmen. De fontein is in verband met werkzaamheden afgezet. Hierdoor ontstaat een rij feestende en wachtende mensen. Op een aantal plaatsen lopen de rijbanen vol

met feestende supporters en wordt het verkeer lastiggevalven. Er wordt stevig geschud aan auto's en op trams en auto's geklommen.

Ook in de buitengemeenten Vlaardingen en Schiedam waren incidenten. In Boxmeer is er na afloop van de wedstrijd een vechtpartij tussen een groep Marokkaanse en Nederlandse jeugd. Er komt een grote hoeveelheid Oranjesupporters samen op de rotonde Matenpoort in Apeldoorn. Er doen zich een paar kleine vechtpartijen voor. Er is één aanhouding verricht.

Incidenten rond de wedstrijd Nederland-Spanje, zondag 11 juli,

20.30

De politie heeft in de nacht van zondag op maandag op het Jonckbloetplein in Den Haag alsnog moeten optreden tegen 'een hardnekkig groepje' van ongeveer tweehonderd relschoppers. Veertig mensen zijn hierbij aangehouden. Grootschalige confrontaties tussen agenten en relschoppers bleven daarbij uit. Rond half twee maandagochtend is het weer stil op het plein. Een man overlijdt in Utrecht aan de gevolgen van een steekpartij. In de Roggestraat is op zondagavond 11 juli een 22-jarige man uit Zwolle aangehouden nadat hij met een vuurwapen dreigt en in de lucht schiet. De man reed, samen met een tweede scooterrijder, in een voetgangersgebied en wordt hier door omstanders op aangesproken. Hierop worden de twee verbaal agressief en uiteindelijk ontaardt een en ander in een vechtpartij tussen de scooterrijders en drie andere mannen. Hierop trekt de 22-jarige een vuurwapen, bedreigt de omstanders en lost een schot in de lucht. De twee verdachten willen er op hun scooters weer vandoor, waarop een van hen door omstanders kan worden overmeesterd. De politie is snel aanwezig om de man aan te houden.

Conclusies met betrekking tot volksfeesten

Het kan niet vaak genoeg gezegd worden dat de incidentcijfers met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden en zeker niet als 'de waarheid' met betrekking tot een evenement gezien kunnen worden. Enerzijds zijn er registratie-effecten, verschillen in registratie tussen invullers/regio's/eenheden en verschillen in invulinstructies van jaar tot jaar. De aantallen incidenten hangen daarnaast af van

welke variabelen wel of niet worden meegenomen en het tijdvak dat wordt gekozen (dat maakt de door het KLPD/de landelijke eenheid sinds 2011 verzamelde cijfers over de jaarwisseling niet vergelijkbaar met de hier gepresenteerde cijfers). De incidentcijfers in dit hoofdstuk zijn uitsluitend verzameld en geanalyseerd om een vergelijking te kunnen maken tussen verschillende evenementen en door de jaren heen, waarbij steeds vergelijkbare data zijn verzameld.

De resultaten laten zien hoe belangrijk het is om de incidentcijfers in het perspectief te kunnen zetten van een gemiddelde, willekeurige zaterdag-/uitgaansavond. Dan valt nog weer eens op wat voor een uitschieter de jaarwisseling is: inderdaad het grootste risico-evenement van Nederland. Twee dagen lang (en feitelijk is er al een langere aanloop met geleidelijke opbouw van het aantal incidenten naar de jaarwisseling toe, Adang & Van der Torre, 2008) is er een verveelvoudiging van overlast, vernieling, brandstichting en openlijk geweld. Opvallend is ook dat er relatief minder aanhoudingen verricht worden rond de jaarwisseling dan op zaterdagen en bij de andere onderzochte evenementen.

Koninginnenacht- en dag kennen twee dagen lang een lichte toename (in de orde van grootte van 1,3 tot 1,6) van het aantal gevallen van vernieling, brandstichting en openlijk geweld (niet van overlast). Deze toename is niet vergelijkbaar met die rond de jaarwisseling.

Bij de Oranjethuissituatie is er geen sprake van een systematische toename van het aantal incidenten op dagen dat het Nederlands elftal zijn wedstrijd speelt. Er is landelijk gezien eerder sprake van een lichte afname van vernieling en overlast ten opzichte van een gemiddelde zaterdag. Dat neemt niet weg dat er geregeld op specifieke locaties (zogenaamde hotspots) wel degelijk openbare ordeverstoringen ontstaan, zoals ook de analyse van de situatie rond het WK in 2010 laat zien, maar er is dus geen sprake van een landelijke verhoging van het aantal incidenten.

Kijkend naar de verdeling over het land valt op dat de toename in het aantal incidenten dat plaatsvindt bij de jaarwisseling en Koninginnedag ongelijk verdeeld is over het land. Bij de jaarwisseling zijn het

vooral regio's/eenheden gelegen in de provincie Zuid-Holland en in provincies met veel Biblebelt-gemeenten die er uit springen, bij Koninginnedag gaat het vooral om regio's/eenheden die gelegen zijn in de provincie Noord-Holland. In de Oranjethuissituatie is er geen sprake van een algemene toename, en de hotspots waar wel ordeverstoringen plaatsvinden liggen verspreid door het hele land.

Opvallend genoeg is er, in absolute zin, door de jaren heen een duidelijke trend in afname van het aantal incidenten rond de jaarwisseling, Koninginnedag en Oranjethuis (een afname die bij de jaarwisseling 2013/2014 tot staan lijkt te zijn gekomen). In relatieve zin, vergeleken met een gemiddelde zaterdag, is er echter geen sprake van een afname. Het aantal incidenten op een gemiddelde zaterdag neemt af en het aantal incidenten rond de onderzochte evenementen volgt deze trend. Het is onbekend wat de oorzaak is van de afname van het aantal incidenten op een gemiddelde zaterdag, maar deze trend past wel bij een algemene trend van een afname in criminaliteit (CBS, 2013).

4

Ervaringen van peer review-evaluatieteams

Debby van Arkel, Sara Stronks & Otto Adang

Conform de opdrachtformulering omvatte de door de onderzoeksgroep gehanteerde methoden literatuuronderzoek en toepassing van de peer review-methodiek. Bij peer reviews leveren ervaren politiemensen (*peers*) uit verschillende korpsen/eenheden, op verzoek van een verantwoordelijk politiekorps/-eenheid, feedback en formuleren zij aandachtspunten en goede werkwijzen. Dit doen zij als een vorm van *real time praktijkonderzoek* (in dit geval bij evenementen) op basis van praktijkobservaties en veldinterviews aan de hand van een door hen zelf opgesteld evaluatieplan op basis van, in overleg met de opdrachtgever geformuleerde, vragen. De peer review-methode is inmiddels toegepast op allerlei soorten openbare orde optredens. Haar kracht is gelegen in de volledige gerichtheid op het veilige, intercollegiale leerproces *on the job*. De gerichtheid op leren, de systematische en gebruiksgerichte benadering vanaf intake tot en met terugkoppeling en de begeleiding gedurende het hele proces zijn de kritische succesfactoren (e.g. Adang & Brown 2008, Adang et al. 2011).

Aan het begin van het project werden de proceseigenaren Handhaving/portefeuillehouders CCB van de toen nog verschillende regiokorpsen verzocht om per korps een contactpersoon aan te dragen (op strategisch niveau). Deze contactpersonen werden, en bleven ook na de overstap naar de Nationale Politie, verantwoordelijk voor de facilitering van activiteiten en overdracht van informatie over het onderzoek. Via hen werden daarnaast, per korps, een of twee Algemeen Commandanten (AC's) of Hoofden Handhaving (HoHa's) aangedragen. De aangedragen AC's zouden voor de duur van het project in een of meerdere peer review-teams participeren. Op een startbijeenkomst 15 april 2011 zijn

zij geïnformeerd over het methodisch werken met peer review en de deelnemende evenementen.

Aan hand van de centrale onderzoeksvraag zijn, in overleg met de opdrachtgever en de betrokken korpsen, zeven grootschalige landelijke evenementen in een periode van drie jaar, één tot drie maal geëvalueerd (tabel 4.1). De deelnemende evenementen zijn in 2011 geselecteerd op basis van hun aanbod, diversiteit in ligging (grootstedelijk, stedelijk of landelijk) en duur (eendaags of meerdaags). Ook was het een vereiste dat de evenementen in verschillende politiekorpsen/eenheden plaats hadden. Vanaf 2012 is (op eigen verzoek) de Zwarte Cross meegenomen in de evaluaties. In 2013 is (op eigen verzoek) de Tilburgse kermis geëvalueerd. De koninginnenacht in Den Haag is in dat jaar niet meegenomen in de peer reviews. De teams bestonden steeds uit vier AC's/Hoha's, de lector of programmamanager van het lectoraat Openbare orde & Gevaarbeheersing als coördinator en methodisch begeleider en een wetenschappelijk ondersteuner. In 2013 is het peer review-team in vier gevallen aangevuld met een gemeentelijk ambtenaar Openbare orde & veiligheid. Deelname aan de peer reviews was in alle gevallen vrijwillig.

Tabel 4.1 Overzicht geëvalueerde evenementen 2011-2013

Korps (tot 2013)	Eenheid (vanaf 2013)	Evenement	2011	2012	2013
Gelderland-Zuid	Oost-Nederland	Vierdaagsefeesten, Nijmegen	x	x	x
Flevoland	Midden-Nederland	Lowlands, Biddinghuizen	x	x	x
Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam	Zomercarnaval, Rotterdam*	x	x	x
Drenthe	Oost-Nederland	TT Festival, Assen	x	x	x
Haaglanden	Den Haag	Koninginnenacht, Den Haag	x	x	
Noord-Oost-Gelderland	Oost-Nederland	Zwarte Cross, Lichtenvoorde		x	x
Midden-West-Brabant	Zeeland-West-Brabant	kermis, Tilburg			x

* Vanaf 2013 genaamd Rotterdam Unlimited.

De peer reviews verliepen volgens een aantal nauwgezette stappen.

1. Intake: de programmanager van het lectoraat had ruim voor aanvang van ieder evenement een intakegesprek met de betreffende AC. Tijdens het intakegesprek werd het doel en de werkwijze van het peer review besproken en informatie over het evenement en de context en aanpak van het evenement verkregen. Daarnaast kreeg elke AC de mogelijkheid om zelf één tot drie evaluatievragen te formuleren, naast de vooraf overeengekomen speerpunten van het project.
2. Samenstelling peer review-team: onder coördinatie van het lectoraat werd een peer review-team samengesteld. Een peer review bestond in alle gevallen uit minimaal één peer review-expert als coördinator, vier AC's/HoHa's uit verschillende kopsen/eenheden, en één wetenschappelijk ondersteuner die, naast participatie, ook verantwoordelijk was voor de verslaglegging.
3. Voorbereiding: onder coördinatie van het lectoraat ontving het team logistieke informatie rond de peer review, de evaluatievragen en draaiboeken en overige relevante stukken. Draaiboeken en overige relevante stukken werden van te voren doorgenomen. Omdat het van belang was dat het team de volle periode van de peer review met elkaar doorbracht nabij de locatie van het evenement, organiseerde de aanvragende commandant een gunstig liggend hotel met werkruimte voor het team.
4. Peer review: een peer review bevat na de voorbereiding drie fasen, doorgaans verdeeld over drie dagen.
 - a. In de eerste fase na samenkomst bereiden de leden van het peer review-team zich, na een kennismakingssessie, uitvoerig voor. Met de gastheer commandant worden de evaluatievragen besproken, uitgediept en eigengemaakt. Het team maakt een evaluatieplan op, inhoudende: concretisering van de evaluatievragen, keuze van onderzoeksmethoden (observaties, interviews, documentenanalyse) en een verdeling en planning van activiteiten over de teamleden. De coördinator bespreekt de afspraken die gelden voor het werken in peer review-verband, zoals *safety first*, geen bemoeienis met de operatie, een respectvolle bejegening van geïnterviewden, geen oordelen uitspreken.
 - b. In de tweede fase verzamelen de teamleden conform het evaluatieplan in koppels de benodigde informatie voor beantwoording

van de evaluatievragen door middel van gerichte observaties en interviews. De teamleden bemoeien zich daarbij op geen enkele wijze met de operatie en zijn in burger (onbewapend). Na afloop van de gegevensverzameling verzamelt het team zich in het hotel of bureau voor een eerste korte debriefing, waarbij persoonlijke indrukken en ervaringen werden uitgewisseld.

- c. In de derde fase word de verzamelde informatie ingevoerd in een format en met elkaar gedeeld aan de hand van de evaluatievragen. Daarna worden de bevindingen met elkaar bediscussieerd en worden de evaluatievragen beantwoord en interpretaties en conclusies eraan verbonden. De wetenschappelijk ondersteuner legt de uitkomst van de discussie vast in het format van het rapport.
5. Opstellen evaluatierapport: binnen tien dagen na de peer review stelt de wetenschappelijk ondersteuner, aan hand van de verzamelde en geïnterpreteerde informatie een concept evaluatieverslag op volgens een vast format. In het verslag wordt nauwkeurig weergegeven welke data is verzameld, hoe werd geëvalueerd en wat de conclusies (inclusief goede werkwijzen en aandachtspunten) waren. De lector Openbare orde & Gevaarbeheersing treedt in alle gevallen op als eindredacteur. Teamleden krijgen het conceptrapport toegestuurd voor het maken van opmerkingen. Deze worden vervolgens verwerkt tot een definitief evaluatierapport.
6. Terugkoppeling: de eindrapportage wordt (digitaal) aangeboden aan de vragende commandant om eventuele feitelijke onjuistheden aan te geven. Hij/zij kan geen inhoudelijke aanvulling of interpretatie toevoegen; het rapport is het resultaat van het werk van zijn collega's. De vragende commandant bepaalt vervolgens zelf wat te doen met het resultaat.

In totaal namen 53 AC's, afkomstig uit alle verschillende eenheden, één tot drie maal zitting in een peer review-evaluatie van een van de deelnemende evenementen. Tien AC's waren in die periode één tot drie maal gastheer of -vrouw tijdens de deelnemende evenementen. Zeven van hen namen zelf ook zitting in een peer review-evaluatie van een ander evenement. In alle gevallen werd de door het peer review-team aangedragen eindrapportage door de vragende AC ter harte genomen en geïnterpreteerd als uitgangspunt voor verbetering. 19 peer

review-experts, waarvan 17 van de Politieacademie, waren één of meerdere malen lid van een peer review-team.

Zeven evenementen

Hieronder wordt eerst een korte beschrijving gegeven van de evenementen waar de peer reviews gehouden zijn. Bij ieder evenement wordt iets verteld over de achtergrond en locatie van het evenement en de context waarin het politieoptreden plaatsvond. Deze context kan van jaar tot jaar verschillen, de beschrijving verwijst naar de editie tijdens het laatst gehouden peer review en geeft de meest opvallende punten weer waar het gaat om organisatie, ordehandhaving (inclusief bejegeningprofiel), intelligence (inclusief risicoscenario's), opsporing en crowd management. Bij twee van de evenementen (Lowlands en Zwarte Cross) gaat het om een meerdaags evenement op een afgesloten evenemententerrein met camping, de andere evenementen vinden plaats in de publieke ruimte in een stad en zijn vrij toegankelijk. Op Life I Live in Den Haag na, vinden ze ook over meerdere dagen plaats.

TT Festival, Assen

Achtergrond

Het TT Festival Assen vindt jaarlijks plaats rond de 'Dutch TT' motorraces die op de laatste zaterdag van juni worden gereden. De races op zaterdag en de trainingen op donderdag en vrijdag trekken jaarlijks ruim 140.000 bezoekers, met zo'n 90.000 bezoekers op de wedstrijddag. Voor de bezoekers bestaat de mogelijkheid om op een van de 24 zogenaamde TT-campings in de nabij het circuit gelegen plaats Witten te overnachten. Zo'n 25.000 mensen maken hier gebruik van, de piek ligt hierbij op de nacht van vrijdag op zaterdag. Vanaf de woensdag voorafgaand aan de races, wordt in de binnenstad van Assen het TT Festival georganiseerd, een gratis toegankelijk driedaags festival met bands en diverse acts op een negental verschillende podia. De peer reviews hebben zich gericht op het TT Festival op de vrijdagavond, niet op de motorraces of op de campings (met uitzondering van 2011, toen is ook de situatie op de campings in Witten meegenomen).

Het uitgangspunt voor de festiviteiten rondom de TT is dat zij een feestelijk karakter hebben en dat het evenement ongestoord plaats kan vinden. Door alle partners rondom het evenement is een boodschap geformuleerd: *tijdens de TT en de evenementen rondom de TT geldt dat agressie en geweld, met name tegen werknemers in de publieke taak, en het verstoren van directe hulpverlening niet wordt getolereerd*. Het politieoptreden is gericht op het voorkomen en beëindigen van ongeregelde heden, het inwinnen van informatie over daders en dadergroepen en de veiligheid van werknemers in de publieke taak waarborgen.

Locatie

Het festival vindt plaats in de binnenstad van Assen, waar tegelijkertijd ook een kermis is. Het TT Festival trekt in totaal over drie dagen ongeveer 150.000 bezoekers. De drukste nacht is de TT-nacht (de vrijdagavond) die zo'n 60.000 bezoekers trekt. Naast de reguliere horeca en de podia vindt op vrijdagavond verder sinds 2011 de NightRide plaats, een parcours voor motoren door het centrum van Assen, waar tussen de 350 en 500 deelnemers aan meedoen. De snelheid ligt op maximaal 30 km/uur.

Context

Organisatie: Multidisciplinair

Ten behoeve van de samenwerking wordt namens de gemeente Assen een Coördinatieplan Veiligheid gemaakt, waarin de meest relevante multidisciplinaire informatie verschaft wordt. Het plan heeft een sterk operationeel karakter, zodat sprake is van korte lijnen in de operationele fase. Multidisciplinaire coördinatie waar het de veiligheid rond het festival betreft vindt plaats vanuit het Multidisciplinair Samenwerkingsteam (MST). In het MST zitten vertegenwoordigers van brandweer, politie, medische hulpverlening, gemeente, organisatie en beveiliging. Iedere kolom houdt haar eigen monodisciplinaire verantwoordelijkheid, maar afstemming vindt plaats in het MST. Het MST en SGB0 (zie hieronder) wisselen informatie uit via LCMS (Landelijk Crisis Management Systeem). Het MST kan desgewenst, als er sprake is van een incident, opschalen naar GRIP-niveau. De politie treedt in het binnenstad-MST op als voorzitter bij de coördinatie

van gezamenlijke inzet. Primaire taak en verantwoordelijkheid van dit MST is crowd control en crowd management.

Opschaling

Indien het noodzakelijk is om op te schalen dan treedt het reguliere Regionaal Crisisplan Veiligheidsregio Drenthe in werking. Het CoPI is operationeel vanaf GRIP 1 en is verantwoordelijk voor het bron- en effectgebied. Het MST werkt in dat geval onder regie van het CoPI. Online communicatie verloopt via de gemeente Assen. Vanaf GRIP 3 is het crisisteam van de gemeente Assen operationeel. Hierin zitten, naast de medewerkers van politie, brandweer, GHOR en gemeente, de (loco-) burgemeester, de operationeel leidinggevende en communicatie.

Politieorganisatie

In eerste instantie vallen de politiemaatregelen in de binnenstad onder de lokale commandant. Tijdens het TT Festival maakt de politie gebruik van een overkoepelende SGBO-structuur, ter ondersteuning van de lokale politiecommandanten tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden in de binnenstad van Assen, Witten en het TT-circuit. Indien de noodzaak gevoeld wordt, heeft de SGBO de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om overkoepelend maatregelen te nemen. In de SGBO is een verdeling gemaakt in: ordehandhaving, opsporing, mobiliteit, informatie en ondersteuning. De SGBO is verantwoordelijk voor de voorbereiding en de coördinatie, afstemming en faciliterende ondersteuning in de uitvoering.

Ordehandhaving: SIM-teams

De politie maakt in de binnenstad van Assen gebruik van zogenoemde SIM-teams. Dit zijn teams van zes (in groepsverband getrainde) medewerkers die, onder leiding van een taakcommandant, verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde in een aan hen toegewezen geografisch gebied. De teams worden ingezet in een omgeving waar veel mensen samenkomen en waar van verstoring van de openbare orde snel sprake kan zijn. In de binnenstad zijn verder AE (Aanhoudingseenheid) en bereden politie werkzaam. Daarnaast worden medewerkers van de ME ingezet in flexibele vorm op de locaties Witten en het TT-circuit. Zij kunnen desgewenst ook opgeroepen worden om in de binnenstad op te treden.

Bejegeningprofiel

Alle partners hebben de doelstelling om dezelfde normen en tolerantiegrenzen uit te dragen door op eenduidige wijze naar de burger toe te reageren en om samen te werken. Politie en beveiliging treden de-escalierend op om de veiligheid tijdens het evenement te waarborgen. Politied medewerkers worden geacht ‘vriendelijk te zijn als het kan en streng als het moet’. Het gebruikte motto hierbij is: *de politie; dat ben ik*, wat inhoudt dat de medewerkers geacht worden zich te gedragen vanuit de gedachte dat hun gedrag een voorbeeld is voor alle politied medewerkers. Idee hierachter is dat het gedrag van een individuele politied medewerker naar een burger toe de houding beïnvloedt van deze burger naar alle politied medewerkers.

Intelligence

In de voorbereiding van de TT is, naast inwinning van algemene informatie, inwinning van informatie specifiek gericht op groeperingen die in het verleden overlast hebben veroorzaakt aan de orde: 1% motorclubs, terroristische dreiging en het in georganiseerd verband plegen van diefstal van motoren. Voor het signaleren en het doorgeven van informatie over openbare ordeverstoringen en plegers van strafbare feiten tijdens het evenement worden onder andere in de binnenstad van Assen verkenningseenheden (VE) ingezet. Daarnaast richt de Regionale Inlichtingendienst (RID) zich op specifieke groepen/groeperingen die de openbare orde dreigen te verstoren. Binnengekomen informatie wordt door een analist van de RID verwerkt tot intelligenceproducten. Berichten in de sociale media worden gescand op ‘sentiment’.

Risicoscenario's

Omdat het evenement grotendeels plaatsvindt in de openbare ruimte heeft de politie specifieke scenario's beschreven om de risico's en mogelijke effecten in kaart te brengen. Ook wordt beschreven hoe risico's verkleind kunnen worden door middel van voorbereidende handelingen en handelingen tijdens het evenement, zowel mono- als multidisciplinair. De beschreven scenario's richten zich op massale toestroom van publiek, noodweer of een ernstig delict.

Opsporing

De opsporing is gericht op de afhandeling van arrestanten en het transport van arrestanten vanuit een politiebureau naar het cellencomplex. Bij de afhandeling van arrestanten wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de ZSM-werkwijze. Met het OM zijn hiertoe afspraken gemaakt. Door politiemedewerkers die een verdachte aanhouden wordt een Proces Verbaal (PV) van aanhouding en waar nodig een (uitgebreid) ambtelijk verslag gemaakt of eventueel andere relevante stukken aangeleverd. De ondertekende stukken worden gebruikt voor de voor geleiding aan de Hulpofficier van Justitie (HOvJ). Om snelle afhandeling te bevorderen is tevens een frontoffice/backoffice (FoBo) ingericht. Medewerkers hiervan ondersteunen de politiemedewerkers door middel van het invoeren van administratieve gegevens ten behoeve van het PV van aanhouding of informatieverwerking (zoals het invoeren van mutaties).

Crowd management

Voor het monitoren van de publieksstromen wordt gebruik gemaakt van cameratoezicht in de binnenstad. De camera's worden *real time* uitgekeken in de tijdelijke meldkamer bij het binnenstad-MST. De Coördinatiegroep TT is verantwoordelijk voor het inzichtelijk maken van bezoekersstromen en -aantallen (sitrap per halfuur/uur). Door de stafsectie Mobiliteit worden verder de verkeersstromen gemonitord (ieder halfuur rapportage of, bij problemen, directe communicatie). Informatie bestaat uit onder andere inschatting van het aantal toeschouwers, de dichtheid van bezoekers per m², de doorstroming, de sfeer en eventuele knelpunten. Het Webcareteam (bestaande uit vertegenwoordigers van de organisator, politie en gemeente) biedt informatie (met name via Twitter en Facebook) aan bezoekers/burgers. Zij signaleert eveneens (mogelijke) escalaties, houdt zich bezig met de veiligheidsbeleving van de bezoekers en maakt ieder uur een omgevingsanalyse voor het MST. Ook zijn er lichtkranten en hekken geplaatst ter beïnvloeding van het publiek en de publieksstromen. De organisator van het festival heeft in het draaiboek een aantal crowd management maatregelen beschreven. Verder is door de coördinatiegroep Veiligheid een aantal multidisciplinaire scenario's ontwikkeld, die kort beschreven staan in het coördinatieplan Veiligheid.

*Life I Live, Den Haag***Achtergrond**

Life I Live is in 2011 voor het eerst georganiseerd en is een afgeleide van de traditionele 'Koninginnenach', een gratis toegankelijk stadsevenement dat 22 jaar heeft bestaan. Life I Live wordt op de avond voor Koninginnedag georganiseerd door een evenementenbureau. Het festival wordt gecommuniceerd als muziekfestival en heeft als doel dat bewoners, de gemeente Den Haag, diensten, media, culturele instellingen en organisaties, muzikanten, bands, ondernemers, sponsors en bezoekers samenkomen binnen een dynamisch festival, waarbij men de stad met elkaar deelt en men collectief bijdraagt aan de positieve beleving van het evenement. De aard van de programmering is zodanig dat de verwachting is dat er geen omvangrijke groepen mensen komen die slechts voor één act komen. De beleidsuitgangspunten zijn erop gericht het evenement in goede orde en beheersbaar te doen verlopen aan de hand van de met de organisatie gemaakte afspraken. Hierbij staat de veiligheid van de bezoeker centraal. Het festival is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de organisatie, een liaison van politie Haaglanden staat gedurende het evenement voortdurend in direct contact met de organisatie.

Locatie

Het evenement vindt plaats in het centrum van Den Haag en trekt naar schatting tussen de 150.000 en 200.000 bezoekers. Het evenement start op zondag 29 april om 19.00 en eindigt op maandag 30 april 2012 om 02.00. Het evenementengebied betreft het gehele centrum van Den Haag. De vergunning voor het festival is geldig voor een bepaald aangewezen gebied. Binnen dit gebied mogen uitsluitend de deelnemende horecaondernemers afwijkende sluitingstijden hanteren. Buiten het gebied dienen horecaondernemers zich aan de reguliere vergunningsvoorwaarden (geluid, sluitingstijden, etc.) te houden. Er zijn vijf podiumlocaties, drie 'dj soundstations' en er is een 'happy walk' met geluidszuilen waaruit rustige muziek klinkt en die gebruikt kunnen worden om met het publiek te communiceren. Los van het evenement is binnen het evenemententerrein een kermis. Ten behoeve van het evenement is centraal op het evenemententerrein een productiedorp opgezet.

Binnen het centrum van Den Haag zijn daarnaast de reguliere uitgaansvoorzieningen en horecagelegenheden aanwezig. Alle deelnemende horecagelegenheden zijn herkenbaar aan door de organisatie aangeleverde vignetten. De organisatie maakt met de vertegenwoordigers van de respectievelijke horecagebieden afspraken over te plaatsen buitenbarren. De organisatie plaatst zelf eveneens een aantal eigen barren/foodstands.

Context

Organisatie

De organisatie van Life I Live gebruikt ten behoeve van de uitvoering van het evenement onder meer het uit diverse onderdelen samengestelde coördinatieteam, wat opereert vanuit de centrale post op de Hofplaats. Dit team blijft gedurende het evenement bijeen. Het coördinatieteam bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, brandweer, politie en GHOR, alsmede de organisatie en security.

De organisatie van de ‘Koninginnenach’ is als eerste verantwoordelijk voor de handhaving van de orde. Voor de handhaving van de orde en toezicht op het evenemententerrein, crowd management en ondersteuning bij PD-management wordt door de organisatie personeel van een erkend beveiligingsbedrijf ingezet.

Politie-organisatie

Sinds een aantal jaren is voor Koninginnenach/Live I Live een SGB0 ingezet, daarvóór werd alle politie-inzet door bureau Jan Hendrikstraat georganiseerd. Omdat Koninginnenach als evenement steeds verder uitdijde is gekozen voor een SGB0, ondanks dat het feitelijk gezien wordt als een routineklus. Er is sprake van een SGB0-structuur onder leiding en verantwoordelijkheid van een Algemeen Commandant. Direct ondergeschikt aan de Algemeen Commandant zijn het Hoofd Ordehandhaving, het Hoofd Mobiliteit, het Hoofd Informatie, het Hoofd Ondersteuning en het Hoofd Opsporing. Alle commandanten en eenheden die worden ingezet voor de maatregelen tijdens Life I Live ressorteren onder een van de bovenstaande Hoofden.

De operationele inzet betreft verder een Droppingseenheid (DE) ten behoeve van de veiligheid op het Binnenhof, horecateams, beredenen, hondengeleider, bikers, Verkenningseenheden (VE), Mobiele Eenheden (ME) en Aanhoudingseenheden (AE).

Doelstelling politie: Het ongestoord doorgang laten vinden van het evenement. Het beleid is erop gericht het festival zo soepel mogelijk en beheersbaar te laten verlopen aan de hand van de met de organisatie gemaakte afspraken. Hierbij staat de veiligheid van de bezoeker centraal. De verkeersmaatregelen zijn gericht op de verkeersveiligheid en een zo goed mogelijke bereikbaarheid in de stad. Daarnaast is de handhaving van de openbare orde noodzakelijk.

Ordehandhaving: mobiele teams

In het kader van ordehandhaving maakt de politie gebruik van mobiele teams verdeeld over vier sectoren. Per sector is er namens de organisatie een hoofdbeveiliger die in contact staat met de sectorcommandant politie. In eerste lijn proberen zij onderling de sector te dienen. Bij behoefte aan extra ondersteuning zal het coördinatieteam worden geraadpleegd. De organisatie besluit zelf om ter plaatse te gaan. De keuze voor de begrenzing van deze vier zones is historisch zo gegroeid: vroeger waren er vier podia. De invulling van de vakken ligt nog steeds bij bureau Jan Hendrikstraat. Het beleid in de vier vakken is gelijk, de toepassing kan verschillen afhankelijk van de context en het publiek. Het toezicht op het kermisterrein wordt in principe verricht door het kermisdetachement. In voorkomende gevallen wordt in overleg met en onder leiding van de commandant kermisdetachement opgetreden.

Bejegeningprofiel

Evenals bij demonstraties en grote manifestaties wordt ook bij Life I Live en de daaraan gelieerde activiteiten uitgegaan van een gefaseerd en zo proportioneel mogelijk politieoptreden. In geval van mogelijke wanordelijkheden of demonstraties begint het politieoptreden in de vorm van begeleiding door politiepersoneel gekleed in dagelijks tenue. Indien wanordelijkheden aanhouden, dan wel grootschalig worden, kan de mobiele eenheid optreden. Indien mogelijk in eerste instantie in vriendelijk ME-tenue en in laatste instantie in volledig ME-tenue. De politie zal altijd proberen personen te blijven aanspreken op hun

gedrag. Steeds wordt getracht weer terug te keren naar een 'normale' situatie. De politie zal vooraf contact zoeken met de burgemeester indien het opleggen van formele beperkingen bij demonstraties wenselijk is en voor het verkrijgen van toestemming voor mogelijk politioptreden van de mobiele eenheid. Indien vooraf geen mogelijkheid meer is om toestemming te verkrijgen zal zo spoedig mogelijk na het ME-politioptreden contact worden gezocht met de burgemeester, door de Algemeen Commandant of anders een directielid.

Personen en partijen die hun mening of ongenoegen willen uiten in verband met het evenement of over de daaruit voortvloeiende maatregelen, dienen met respect te worden benaderd en behandeld. Zoveel mogelijk dient hen ruimte te worden gegeven hun mening te uiten. Vanzelfsprekend geldt hierbij dat zij binnen de grenzen van de wet dienen te blijven. Het uitgangspunt is dat er zoveel mogelijk contact gezocht dient te worden met dergelijke personen en groepen om hun activiteiten zodanig te sturen dat deze binnen de geldende beleids- en tolerantiegrenzen blijven.

Risico's/scenario's

Het evenement zal naar verwachting een feestelijk karakter hebben. Verschillende voorgaande Koninginnenach-edities hebben geleid tot openbare ordeverstoringen. Met name de editie van 2009 kenmerkte zich als een drukke en rumoerige 'Nach'. Rond de podiumlocaties en horecaconcentraties was het erg druk met als gevolg een slechte doorloopbaarheid voor het publiek. Dit heeft geleid tot het instellen van crowd controlmaatregelen op diverse locaties. Naar gelang het later werd deden zich op diverse plaatsen binnen het festivalterrein vechtpartijtjes en enkele schermutselingen voor. Veelal lag de oorzaak bij het overmatige gebruik c.q. misbruik van alcohol en bij grote groepen Marokkanen en Antillianen die vanaf de kermis naar het centrum liepen. Gedurende deze Nach werden er in totaal 55 personen aangehouden.

Bij een grote drukte van bezoekers, waarbij de vrees is dat deze drukte niet langer onder controle kan worden gehouden, zal crowd control worden toegepast door middel van het plaatsen van hekken. Het publiek wordt vervolgens door medewerkers van de beveiligingsorganisatie in samenwerking met eenheden van de politie.

Opsporing

Het beleid is erop gericht in een zo vroeg mogelijk stadium te komen tot isolering en aanhouden van de ordeverstoorers. Het isoleren van (mogelijke) ordeverstoorers vindt plaats door een aantal politiemensen in de directe nabijheid van de groep te posteren ('blauw verven'). Als dit door omstandigheden niet of niet voldoende mogelijk is, zal ernaar gestreefd worden de ordeverstoorers van bepaalde plaatsen te verwijderen of ze te verspreiden. Er wordt naar gestreefd om aanhoudingen zoveel mogelijk te laten plaatsvinden op een daartoe het meest geschikt geacht moment.

Bij elke gedane arrestatie wordt altijd en direct door de verbalisant een arrestantenkaart ingevuld. Deze kaart blijft bij de verdachte, de afscheurstrook blijft bij zijn fouillering. Voor de coördinatie en afhandeling is het van absoluut belang dat deze kaarten worden ingevuld. Voor een goed verloop van de overdracht van de verdachten zullen er rechercheurs als opstappers op het arrestantentransport worden geplaatst.

Multidisciplinaire samenwerking vindt plaats binnen het coördinatie-team. Opschaling vindt indien nodig als gebruikelijk conform het regionaal crisisplan.

Crowd management

Op diverse strategische punten in het festivalgebied zijn door zowel de politie als de organisatie dranghekken geplaatst. Deze kunnen in het kader van crowd management/PD-management worden gebruikt.

Lowlands, Biddinghuizen

Achtergrond

Sinds 1993 wordt jaarlijks in augustus het driedaagse muziekfestival A Campingflight to Lowlands Paradise georganiseerd op een evenemententerrein in Biddinghuizen. Lowlands wordt gekarakteriseerd door een elftal, in omvang variërende, overdekte en open podia. Het evenemententerrein bevat tevens een camping waar het mogelijk is tenten, caravans en toerbussen mee naartoe te nemen. De camping gaat de avond voorafgaand aan de start van het festival open en wordt op de

maandag na afloop om 12 uur gesloten (er zijn dus overnachtingsmogelijkheden voor vier nachten). De organisatie laat maximaal 60.000 bezoekers toe, waarvan ongeveer 55.000 mensen overnachten op de camping. Het festival biedt een groot scala aan amusementsvormen: er is niet alleen (alternatieve) muziek, maar ook literatuur, film, cabaret, ballet, theater en strip. De doelgroep wordt omschreven als wereld georiënteerd, sociaal en van alle leeftijden. Officieel gezien wordt geen minimum leeftijdseis gehanteerd voor de bezoekers van het festival, de organisatie geeft op de website echter wel aan dat zij bezoekers onder de 16 jaar minder passend vindt. Globaal gezien is het publiek tussen de 16 en 40 jaar en is de verdeling mannen versus vrouwen ongeveer gelijk. Er wordt rekening gehouden met gehandicapte bezoekers. Een groot gedeelte van de bezoekers van Lowlands is 'ervaren festivalganger' en het festival staat bekend om zijn ontspannen sfeer. Wel kan sprake zijn van een hoge mate van alcohol- en/of drugsgebruik. De peer review-observaties vonden steeds plaats op de zaterdag. De politie heeft als doel om (samen met de veiligheidspartners) zorg te dragen voor een veilig en ongestoord evenement. Hiertoe zijn algemene en specifieke beleidsuitgangspunten geformuleerd, en is het bejegeningprofiel vastgesteld. Specifiek wordt de aandacht gevestigd op het justitieel beleid in het kader van de Opiumwet (het opsporen van handel in verdovende middelen op het gehele evenemententerrein).

Locatie

Het festival vindt plaats op het evenemententerrein van attractiepark Walibi World te Biddinghuizen. Het terrein bevat vijf parkeerterreinen en zeven campings en heeft een oppervlakte van ongeveer 160 hectare. Het festivalterrein (ongeveer vijftien hectare) is in drie delen opgesplitst: Cape Lowlands, Planet Paradise en Alpha. Het gehele terrein is omsloten door hekken en alleen bezoekers met een geldig toegangsbewijs worden toegelaten. Op het festivalterrein zijn verschillende publiekslocaties voor muziek, dj's, lezingen, films en cabaret. Tevens zijn er diverse tenten met een verschillende range aan capaciteiten. De grootste hiervan is de Alpha-tent met een capaciteit van 15.000 bezoekers. Verder bevinden zich op het terrein en op de camping vele eet- en drinkgelegenheden, winkels en info- en servicepunten.

Context

Multidisciplinair

De organisator van het festival is primair verantwoordelijk voor de orde en veiligheid binnen het evenemententerrein. Tijdens Lowlands is een teamactief (het CMT) dat de leiding heeft en coördineert bij normale omstandigheden. Deelnemers van het CMT zijn de organisatie, de OvDG, OvDP, OvDB, OvD Bevolkingszorg en Walibi Holland. Voorafgaand aan het evenement wordt door de leden een schouw verricht. Tijdens het evenement wordt in dit overleg de actuele stand van zaken besproken en eventuele knelpunten. Door het CMT wordt een logboek bijgehouden met daarin de knelpunten en besluiten (en de verantwoordelijke voor eventuele genomen beslissingen). Indien er sprake is van calamiteiten wordt opgeschaald naar GRIP en gaan leiding en coördinatie over naar een van de hulpverleningsdiensten.

Opschalingmodel

In het Algemeen Draaiboek zijn opschalingmodellen van het politieoptreden geschetst: van 'scenario rust' via 'scenario onrust' naar 'scenario escalatie'. De modellen zijn gericht op een monodisciplinaire aanpak door de politie en kunnen onderdeel zijn van een nader te bepalen GRIP-aanwijzing. Indien bij het politieoptreden tevens een GRIP-status is bepaald, vindt het multidisciplinaire overleg vanaf politiezijde altijd plaats door een OvDP en vindt afstemming plaats met de CoHa van het DGBO. Zodra er een GRIP 2 (of hoger) in werking treedt, zal de SGB-structuur in werking treden en zal de CoHa (of, in diens afwezigheid, de OvDP) van het DGBO onderdeel uit gaan maken van het CoPI. De OC blijft binnen het DGBO.

Politie

De taken van de politie zijn vooral gericht op de verkeerssituatie rondom het evenemententerrein, openbare orde en opsporing. Gezien de primaire verantwoordelijkheid van de organisator voor de orde en veiligheid binnen het evenemententerrein kiest de politie voor een aanvullende, minimaal zichtbare rol op het evenemententerrein en is, waar noodzakelijk, zichtbaar aanwezig buiten het festivalterrein. Deze manier van werken is door de jaren heen gebruikelijk geworden en de bezoekers zijn het gewend.

Intelligence

Rondom het evenement wordt door de HIN de informatievoorziening voorafgaand aan en tijdens de inzet gecoördineerd. De HIN heeft twee kerntaken: hij voorziet de OC tijdig van informatie die relevant is voor het nemen van tactische en strategische beslissingen, en hij ondersteunt de activiteiten van de COps en/of CoHa op informatiegebied. De HIN is verantwoordelijk voor het vastleggen van relevante informatie in journalen en verspreidt deze onder de leden van de DGBO. Verder stelt hij periodiek situaties op, onderhoudt contact en stemt af met de informatiemanager van het ROT en laat eventueel dreiginginschattingen of -analyses opstellen.

De informatieorganisatie is samengesteld uit een taakverantwoordelijke Informatie (analyse) en Verstrekking (een medewerker van het districtelijke informatieknooppunt DIK) en een taakverantwoordelijke Inwinning. De taakverantwoordelijke Informatie is intermediair tussen het korps en de HIN en is betrokken bij de activiteiten op gebied van informatie-inwinning georganiseerd vanuit het district. Tijdens het evenement is eveneens een medewerker van het DIK aanwezig om live sociale media te monitoren met behulp van het programma Coosto. Operationele eenheden worden tijdens het evenement op gezette tijden (van 16.00 tot 24.00) ondersteund door een medewerker van het RIK. De taakverantwoordelijke Inwinning stuurt inwinningsrechercheurs van CIE aan en signaleert gevraagd en ongevraagd (potentiële) dreigingen van personen/groepen voorafgaand aan en tijdens het evenement.

Op het evenemententerrein (zowel op de camping als het festivalterrein) is tot slot cameratoezicht aanwezig. De beelden worden direct uitgelezen door de beveiliging en een medewerker van de politie.

Risico's

Openbare orde en veiligheid: De grootste stroom bezoekers wordt verwacht met de auto naar het evenemententerrein te komen en op donderdagavond/-nacht te arriveren op het campingterrein. Zondagavond/-nacht keert een gedeelte van de bezoekers huiswaarts. Op de aan- en afvoerwegen verwacht men tijdens deze momenten grote drukte. Indien bezoekers tijdens het evenement ongeregeldeheden veroorzaken, worden zij tijdelijk of definitief van het evenemententerrein

verwijderd. Op zondagavond/-nacht heeft dit echter geen consequenties meer, aangezien het festival dan al ten einde loopt. Ook kunnen op maandagochtend tentjes in brand worden gestoken op het campingterrein.

Weersveranderingen: Ervaringen uit het verleden rondom evenementen zijn dat plotselinge en heftige weersveranderingen voor problemen kunnen zorgen. Bij plotselinge weersveranderingen wordt het CMT direct in kennis gesteld en zal op de situatie geanticipeerd worden (scenario Extreme weersomstandigheden). In 2012 was de weersverwachting dat de temperaturen op zouden lopen tot rond de 30 graden. Dat heeft geleid tot diverse maatregelen (onder andere het beschikbaar stellen van water).

Dreigingen: Door het RIK wordt in de aanloop naar en tijdens het evenement gemonitord op dreigingen. Tijdens de voorbereiding wordt door zowel de politie als de festivalorganisator en overige partners stilgestaan bij mogelijke dreigingen voor de openbare orde en veiligheid. Mogelijke scenario's en opschalingmodellen zijn hiervoor opgesteld.

Opsporing

De politie is in het kader van de handhaving van het justitieel beleid (met name de Opiumwet) op zowel camping- als festivalterrein aanwezig. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt zelfstandig bij de politie en staat los van de verantwoordelijkheid van de organisatie.

Crowd management

Het crowd management op het afgesloten evenemententerrein ligt helemaal in handen van de organisator, die daar veel ervaring mee heeft. De op het terrein aanwezige camera's worden daarbij ook gebruikt.

Vierdaagsefeesten, Nijmegen

Achtergrond

De Vierdaagsemarsen en -feesten worden jaarlijks door ruim twee miljoen mensen bezocht. De feesten worden vallen onder verantwoordelijkheid van de organisator. De activiteiten die door de plaatselijke

middenstanders zelf georganiseerd worden, zijn in samenhang gebracht met de programmering van het Actie Comité Binnenstad Nijmegen (ACBN), maar vallen onder verantwoordelijkheid van de middenstanders zelf. De feesten zijn vrij toegankelijk en duren van de zaterdag vóór de dinsdag in juli dat de wandelaars van start gaan tot en met de zaterdag erna. Gedurende deze hele week zijn er veel bezoekers die Nijmegen aandoen. Vrijdagavond is de drukste avond.

Locatie

De Vierdaagsefeesten vinden plaats in de binnenstad van Nijmegen. Het feestgebied is begrensd door de singels, twee bruggen en de rivier de Waal. Er zijn ongeveer 40 feestcentra binnen dit gebied, gericht op specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld danceliefhebbers, liefhebbers van Nederlandstalige muziek en kleine kinderen).

Context

Politieorganisatie

Een SGBO is verantwoordelijk voor de aansturing en coördinatie van het politieoptreden. De feesten en marsen vragen van de politie gedurende een week intensieve, 24/7 begeleiding: de feesten zijn vaak nog in volle gang als de wandelaars aan hun route beginnen. Het doel van de politie is om zorg te dragen voor ongestoorde wandelmarsen en veilige feesten; het politieoptreden bij de Vierdaagsefeesten richt zich primair op de handhaving van de openbare orde. Dit houdt vooral in dat zij toezicht houdt en optreedt bij strafbare gedragingen en overlastgevend gedrag indien dit laatste leidt tot potentieel onveilige situaties.

Handhaving

De binnenstad van Nijmegen is opgedeeld in vijf zones met in iedere zone een mobiel steunpunt (MSP) onder leiding van een zonecommandant, bijgestaan door een adjunct met lokale bekendheid. Deze zone-indeling is ingesteld om bij incidenten snel ter plaatse te kunnen zijn en snel evenwichtig te kunnen opschalen. Het uitgangspunt is gericht op zoveel mogelijk opvallende aanwezigheid van politiemedewerkers, waarmee een de-escalerende werking wordt beoogd: 'bij alle vormen van strafbaar gedrag wordt opgetreden op een wijze die zich kenmerkt door een alertheid gericht op het voorkomen van escalatie.'

Professionaliteit van de politiemedewerker is hierbij onontbeerlijk: soms is juist het niet-optreden vereist om escalatie te voorkomen. Aandachtspunten zijn wildplassen en alcoholgebruik (met name door minderjarigen).

Iedere zone heeft, naast de zonecommandant, politiemedewerkers Toezicht en handhaving ter beschikking, evenals een aantal bikers. In een zone is tevens een herkenbare 'flex-eenheid' (ME) aanwezig. Zij kunnen desgewenst ook buiten de betreffende zone worden ingezet in opdracht van de OC. Verder werkt de AE als multi-inzetbare eenheid onder de directe leiding van de OC. In principe werken zij onherkenbaar (in burger), maar indien noodzakelijk kunnen zij zichzelf voorzien van een herkenbare politiejas en lange wapenstok. Beveiligers zijn tot slot verantwoordelijk voor de handhaving van de orde en veiligheid op terrassen: de politie treedt daar pas op indien zij daartoe opdracht heeft gekregen van de zonecommandant.

Bejegeningprofiel

De politie wil haar doelstelling bereiken door ten eerste 'opvallend, herkenbaar, aanspreekbaar en preventief aanwezig te zijn'; door het zoeken van contact met publiek, portiers en beveiligers. Tweede punt is de insteek gericht is op ordehandhaving: 'Waar nodig zal natuurlijk ook repressief worden opgetreden.' Ten derde probeert zij incidenten klein te houden: 'strafbaar gedrag' 'belonen' we consequent, maar niet ten koste van alles. Het gaat hier om vakmanschap, soms is even niet-optreden beter om escalatie te voorkomen. Tot slot zijn de stellingen 'waakzaam en dienstbaar' en 'vriendelijk waar het kan, maar streng als het moet' omschreven in het zakboekje dat politiemedewerkers, die gedurende deze dagen ingezet worden, meekrijgen.

Intelligence

Tijdens het evenement maakt de politie gebruik van PolitiePlus. Dit is een beveiligde omgeving waarin bestanden, berichten en foto's gedeeld worden onder de dienstdoende politiemedewerkers die zich daartoe aangemeld hebben. Alle zonebureaus hebben een Wifi-steunpunt en een iPad, zodat de zonecommandanten direct gebruik kunnen maken van PolitiePlus. Medewerkers in de zones geven verder via een registratiecode in BVH-sfeerplaatjes van hun zone, een overzicht van het

aantal aanhoudingen en bekeuringen, overtredingen van horeca en bijzonderheden.

Gedurende de feesten vinden dagelijks diverse briefings plaats: een algemene briefing voor de zone- en taakcommandanten (waaronder de ME-commandanten) en operationele briefings voor de bikers en de recherche/arrestantenvervoer. Ook vindt dagelijks een SGB0-vergadering plaats.

Tot slot wordt dagelijks een mediascan uitgevoerd om op de hoogte te zijn van relevante gebeurtenissen. Door de afdeling Communicatie wordt tevens een omgevingsanalyse gemaakt om onder andere beeldvorming, sfeer en informatiebehoefte van de bezoekers te verkrijgen.

Opsporing

In het kader van FoBo wordt in 2013 voor het eerst met digitale aanhoudingskaarten gewerkt. Hierin kunnen bij een aanhouding de persoonsgegevens van de verdachte, incidentgegevens en redenen van wetenschap worden vermeld. Deze worden via de iPads in het MST naar de backoffice Opsporing gestuurd. Hier wordt gezorgd voor verwerking in BVH. Na afloop van het dienstverband moeten de PV's alleen nog ondertekend worden. De zonecommandant van de zone bepaalt op welke wijze transport van arrestanten plaatsvindt. Daarbij kan hij een beroep doen op aanwezige faciliteiten op dat gebied.

Risicoscenario's

Een negental mogelijke gebeurtenissen is beschreven: van ordeverstoringen tussen groepen en massale toestroom van bezoekers tot hevige weersomstandigheden en de uitval van openbaar vervoer. Per gebeurtenis is een drietal scenario's omschreven: *best*, *realistic* en *worst case*. Het plan van aanpak hierbij en wie hiervoor verantwoordelijk is zijn benoemd per gebeurtenis. Tot slot wordt benoemd bij welke gebeurtenissen opschaling naar een GRIP-situatie gewenst is. Ook is er, op verzoek van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid, apart een aantal weersextremen in scenario's uitgewerkt door een multidisciplinaire werkgroep. De verantwoordelijkheden van de deelnemende partners aan het evenement worden hierin benoemd, evenals wanneer opschaling naar GRIP gewenst is, wie welke rol vervult en

welke beslispunten door het GBT/ROT/adviespunten ROT genomen moeten worden.

Multidisciplinair

Om goede bestuurlijke en operationele afstemming bij incidenten tussen hulpdiensten, veiligheidsregio's en doorkomstgemeenten (van de marsen) te realiseren is het Intergemeentelijk Coördinatieplan opgesteld. Tijdens de Vierdaagse vindt dagelijks het Vierdaagse-overleg plaats. Hierin nemen een twintigtal diensten en instellingen plaats om op operationeel niveau af te stemmen en aanpassingen te bewerkstelligen die noodzakelijk worden geacht om op onvoorziene gewijzigde situaties te kunnen acteren. Verder vindt dagelijks het Veiligheidsoverleg Vierdaagsefeesten plaats; de burgemeester is verantwoordelijk en vertegenwoordigers van gemeente, politie, brandweer, GHOR en ACBN zijn aanwezig om integraal operationeel overleg te voeren. Doel van dit overleg is het op actieve basis adviseren van de burgemeester en ACBN over factoren die betrekking hebben op de openbare orde en veiligheid tijdens de feesten. Verder signaleert zij knelpunten en adviseert hierover indien nodig.

Opschaling

In het SGBO-draaiboek zijn politieke inzetscenario's uitgebreid beschreven: deze lopen van fase 0 tot fase 2 (monodisciplinair) en beschrijven gedetailleerd de van toepassing zijnde commandostructuren. Bij opschaling worden flex-teams van de ME ingezet, onder commando van de OC (deze neemt het commando van de zonecommandant over). De HoHa bepaalt het moment van op- en afschaling. Over de inzet van traangas beslist de AC. De calamiteitenroutes zijn bij de zonecommandanten bekend. De beschrijvingen van de risicoscenario's geven weer bij welke gebeurtenissen opschaling naar een GRIP-situatie gewenst is. In het Coördinatieplan Nijmegen Vierdaagsefeesten staan eveneens scenario's beschreven, met daarbij de operationele afspraken die gelden voor alle partners. Vanaf GRIP 2 wordt het ROT ingeschakeld.

Crowd management

Voor het reguleren van publieksstromen maakt de politie gebruik van onder andere camera's (er zijn er zestien beschikbaar in het feestgebied en vier bodycam's met live verbinding). Naast de eigen camera's

worden ook die van de NS (acht) en de Verkeersinformatiedienst VID (zestien) gebruikt. Verder gebruikt zij lichtkranten (dit zijn er ongeveer tien), sms-alert, Twitter en cd's met teksten van noodscenario's die bij de podia aanwezig zijn. In het draaiboek zijn deze teksten integraal opgenomen. Tevens vindt vanuit een speciaal ingerichte crowd control-ruimte permanente druktemeting plaats in het gebied op 65 locaties. Twee camerabeelden worden naar de gemeenschappelijke meldkamer GMK geschakeld voor de HoHa. Dit gebeurt onder leiding van de regisseur van de crowd managementruimte. Alleen relevante beelden worden doorgeschakeld. In de ruimte zijn twee coördinatoren aanwezig die in directe verbinding staan met de HoHa.

In 2013 is voor het eerst gebruikgemaakt van de Vierdaagsefeesten-app. Deze app bevat een druktemeter, zodat politie en bezoekers kunnen zien waar de grootste drukte is. De politie kan middels deze app push-berichten sturen om het publiek snel en gericht te kunnen informeren, teneinde de publieksstromen te reguleren. De app bevat eveneens alle informatie rondom de Vierdaagsefeesten, zoals een routeplanner en welke artiesten waar en wanneer optreden. Ook de Twitter-berichten van de organisatie, gemeente en politie zijn te volgen. De app kan ook bij calamiteiten ingezet worden. Bij calamiteiten worden bezoekers verder via de lichtkranten van het advies voorzien bepaalde locaties te mijden. De HoHa bepaalt de inzet van alle middelen met betrekking tot crowd management.

Zomercarnaval, Rotterdam/Rotterdam Unlimited

Achtergrond

Het Zomercarnaval vindt al 30 jaar plaats in Rotterdam. Normaliter wordt het evenement georganiseerd in de derde week van juli. In 2013 vond het Zomercarnaval voor het eerst plaats in juni. Het Zomercarnaval en het Dunya Festival zijn in dat jaar samengevoegd en vormen een onderdeel van nieuw vijfdaags internationaal evenement: Rotterdam Unlimited. De burgemeester van Rotterdam wil zo de evenementendruk op de binnenstad verlagen. Naast de straatparade vormen de muziekoptredens op de twee podia een hoogtepunt van die dag. Het Zomercarnaval heeft voorgaande jaren circa 90.000 bezoekers

getrokken, afkomstig uit de regio Rotterdam, overige delen van Nederland en uit het buitenland. Er is de afgelopen jaren door de peer review-teams een verschil waargenomen tussen organisatie- en politie-inschattingen over aantallen bezoekers op de locaties; die van de politie worden als het meest feitelijk ingeschat.

Locatie

Het evenemententerrein is gelegen op de Coolsingel tussen het Churchillplein en het Hofplein; op beide pleinen staat een podium. Op beide podia zal op dezelfde tijdstippen muziekoptredens plaatsvinden. Op de Coolsingel staan marktkraampjes met eten en drinken. Op het Stadhuisplein is de reguliere horeca gehuisvest, die qua ligging en organisatie tegen het evenemententerrein aanligt en niet formeel, maar vanuit publieksgedrag wel feitelijk, onderdeel uitmaakt van het terrein, wat een open regiem heeft. Ditzelfde geldt feitelijk voor straten met eet- en drinkgelegenheden rondom Stadhuisplein en Coolsingel; het publiek neemt hier in groepen ook bezit van en gebruikt dit in hun route om op en rondom het terrein te bewegen. Het evenemententerrein is vrij te betreden. De toegang ertoe is gemarkeerd door dranghekken waarop zichtbaar is gemaakt dat men het evenemententerrein betreedt respectievelijk verlaat en dat er een aantal huisregels (in termen van verboden) gelden.

Context

Er is altijd extra alertheid vanwege mogelijke confrontaties tussen Antilliaanse individuen of groepen of aanwezigheid bij de harde kern van de Feyenoord-supporters tijdens het evenement. Tijdens vorige edities was er al middels preventieve fouillering aandacht voor wapenbezit. Er is actief gecommuniceerd dat de politie tijdens het evenement preventief fouilleert. In 2013 werd een harde wind voorspeld; de SGBO heeft deze weersomstandigheden uitgewerkt in een extra scenario. Er werden onder andere extra fysieke maatregelen en checks door het multidisciplinaire schouwteam uitgevoerd.

Vanwege de combinatie van de diverse evenementen is in 2013 bewust gekozen voor een andere muziekprogrammering die een breder publiek aantrekt. Het slotoptreden op het podium van het Hofplein wordt verzorgd door een wereldberoemde performer (Manu Chao).

Zijn muziekstijl is rustig en minder opzwepend. De bedoeling is dat deze muziek een positief effect heeft op het publiek. Met het management van de artiest zijn afspraken over het vermijden van opruiende, politiekgetinte teksten.

Organisatie politie-inzet

Bij het optreden wordt gebruikgemaakt van de commandostructuur SGBO. De SGBO doet dienst vanuit het World Port Centre. In het district Centrum wordt gewerkt middels de DGBO-structuur. Het DGBO is belast met de operationele uitvoering. Ondanks eerdere opmerkingen van peer reviewteams hierover, kiest de politie op dit moment voor een gestroomlijnde afstemming tussen overall coördinatie van de SGBO en in feite een lokaal operationeel commando door het DGBO. Het DGBO werkt vanuit het hoofdbureau aan de Doelwater. De politie zet ongeveer 300 medewerkers in. De gemeente zet circa 50 stadswachten in, de organisator heeft circa 75 securitymedewerkers ingehuurd. De primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid van de organisator van het evenement ziet het team dan onder andere ook niet terug in de capaciteitsaandacht voor het ordelijk verloop. De indruk bestaat bij het team dat gemeente en organisator de verantwoordelijkheid voor de openbare ordehandhaving op dit ‘open evenemententerrein’ primair bij de politie legt. Tevens bestaat de indruk dat de politie dit ook accepteert; dit wordt ook teruggezien in de wijze waarop de politie *leading* is in aansturing en samenwerking tijdens de operatie.

In verband met de informatie over een mogelijke confrontatie tussen rivaliserende bendes zijn extra wijkagenten uit het hele land ingezet die contact hebben met lokale Antilliaanse gemeenschappen. Zij spreken hun eigen bekenden aan. Dit concept werd in kleinere vorm al eerder toegepast.

In 2013 zijn een aantal vernieuwende aanpassingen in de operatie doorgevoerd:

1. Werken met het FoBo-concept voor de arrestantenafhandeling. Er wordt niet gewerkt met de arrestantenkaart. Het intakeproces van de arrestant en de coördinatie op het afvoeren van de arrestant geschiedt via de telefoon. In principe worden alle arrestanten via

- de ZSM-werkwijze afgehandeld. De afhandeling vindt op andere locaties dan de tot dan toe gehanteerde ARAF-procedure.
2. De kwaliteit van de briefing. Alle medewerkers die ingezet worden tijdens het evenement hebben een BlackBerry gekregen. Hierop ontvangen zij de digitale briefing en krijgen zij actuele infoberichten gepusht.
 3. De politie-inzet op het terrein wordt van *low* tot *high profile* door flexibele Mobiele Eenheden uitgevoerd.
 4. Een aantal realistische scenario's zijn in de voorbereiding met alle betrokken partners in veiligheid doorgesproken, waarbij zowel naar het evenement toe als tijdens het evenement op basis hiervan specifieke afspraken zijn gemaakt.

Kermis, Tilburg

Achtergrond

De Tilburgse kermisperiode vindt jaarlijks plaats in de laatste volle week van juli. Het is het grootste evenement van de stad, met eveneens het hoogste risicoprofiel. Tevens is het de grootste kermis van Europa. Gedurende deze periode staan er ongeveer 250 attracties verdeeld over 11 pleinen. Het aantal bezoekers wordt geschat op 1200.000 verdeeld over de 10 dagen, waarbij het zwaartepunt ligt op Roze Maandag met ruim 200.000 bezoekers. De media spreken na afloop van 300.000 bezoekers op Roze Maandag.

Roze Maandag

Elke jaar wordt tijdens de Tilburgse kermis Roze Maandag georganiseerd. Dit jaar zal net als alle andere jaren een Roze Maandag Express-trein door het land rijden om feestgangers vanuit het hele land op te halen. Deze express vertrekt, evenals vorige jaren, uit Amsterdam en doet Utrecht en 's-Hertogenbosch aan voordat deze arriveert in Tilburg.

Toezicht vanuit niet-politie

Particuliere beveiligers: Naast toezicht en handhaving door de politie zijn er ook particuliere beveiligers en toezichthouders van Stadstoezicht aanwezig. De particuliere beveiligers beveiligen het evenement. Zij vallen onder verantwoordelijkheid en directe aansturing van het

kermisprojectteam van de gemeente. Ook de politie kan de particuliere beveiligers aanwijzingen geven, rechtstreeks of via het kermisprojectteam. Voorafgaand aan de kermis wordt door de politie een werk-instructie voor deze particuliere beveiligers opgesteld. Ook krijgen zij voorafgaand aan de kermis eenmalig een briefing over de werkwijze. De beveiligers werken herkenbaar in een opvallend oranje hesje. Ze hebben dezelfde bevoegdheden als een burger en mogen, behoudens noodweersituaties, geen geweld toepassen.

Stadstoezicht: Daarnaast zet het kermisprojectteam de toezichthouders in van Stadstoezicht. Zij zijn in koppels actief op de kermis, vanaf de opening van de kermis tot 21:30. De accenten van hun werk liggen op het toezicht houden op het kermisterrein en op de calamiteitenroutes. Wanneer voertuigen gesleept moeten worden, dan gebeurt dat door de gemeente (team Handhaving). Zijn nemen daarvoor contact op met de meldkamer.

Jongerenwerk: Tijdens de kermis zijn ook jongerenwerkers aanwezig. Hun voornaamste taak is om de jongeren in het oog te houden en actie te ondernemen wanneer er problemen dreigen te ontstaan, zoals bijvoorbeeld een treffen tussen twee jongerengroepen. Wanneer die situatie zich voordoet zullen zij in eerste instantie contact leggen met de wijkagenten en zal vervolgens gekeken worden hoe het aangepakt kan worden.

Locatie

Hemelsbreed gezien loopt het kermisterrein vanaf de Besterdring, via het NS-plein, over de Heuvelring richting het Konings- en Willemsplein. Voor elke doelgroep zullen er attracties aanwezig zijn. De exploitanten komen vanuit heel Europa. De kermis zal ook dit jaar afgesloten worden met een groot vuurwerkspektakel bij de Piushaven.

Tijdens de kermisperiode zullen er ook veel verschillende evenementen in de stad gehouden worden. Het grootste gedeelte zijn terugkerende evenementen, zoals Pink Square en Future Ballroom.

Context

Tijdens de Tilburgse kermis werken gemeente, politie en andere partners nauw samen om ervoor te zorgen dat de kermis op een veilige

manier verloopt. Voorafgaand aan het evenement is een aantal beleids-uitgangspunten geformuleerd:

- De politie is inzetbaar en oproepbaar voor meldingen en calamiteiten. Zij is niet continu aanwezig maar wel continu beschikbaar en oproepbaar. De inzet is gericht op: ‘Vriendelijk waar het kan, streng waar het moet.’
- Alle maatregelen zijn erop gericht dat de openbare orde en de rechtsorde op aanvaardbare wijze worden gehandhaafd, waarbij handhaving van de openbare orde zoveel mogelijk wordt gevolgd door strafrechtelijke handhaving.
- Bij het politieoptreden wordt de mate van inbreuk op de rechtsorde zorgvuldig afgewogen tegen de consequenties van het politieoptreden.
- Bij het politieoptreden wordt zoveel mogelijk escalatie van incidenten voorkomen.
- De politie zoekt waar mogelijk samenwerking en afstemming met andere partners in de veiligheidsketen.
- De procedures ‘Veilige Publieke Taak’ en ‘Geweld tegen Politieambtenaren’ worden gevolgd.

Politieorganisatie

- Tijdens de Tilburgse kermis wordt door de politie gewerkt met een DGBO-structuur. De AC is verantwoordelijk voor de algehele leiding binnen het DGBO. Ter plaatse wordt gebruikgemaakt van een tweede structuur, de dagelijkse aansturingsstructuur. Daar stuurt een OvD opsporing, intelligence en handhaving aan. Naast de OvD zijn er twee sectorcommandanten die als taak hebben de politiecollega's op straat aan te sturen.

Toezicht en handhaving vanuit de politie

- Vanuit de politie wordt gewerkt met een opschaalmodel van 07:00 tot 22:00 en met een horecamodel van 22:00 tot 07:00. Dit betekent dat in de dag- en avonddiensten mensen gelabeld worden aan de kermis vanuit hun eigen werkgebied binnen district Hart van Brabant. Zij briefen centraal bij aanvang van de dienst (10:00 en 16:00) maar gaan daarna terug naar hun eigen teamgebied totdat de meldkamer (of sectorcommandant) hen stuurt naar het kermisterrein of de omgeving daarvan.

- Vanaf 16:00 zijn er twee sectorcommandanten en één OvD in dienst en aanwezig op het kermisterrein. Vanaf 22:00 zijn er twee sectorcommandanten, één OVD en, afhankelijk van de dag, een aantal horecakoppels in dienst en aanwezig op het kermisterrein. Er wordt gewerkt met werkopdrachten voor de kermis en op sommige momenten wordt volgens het IGP-concept gewerkt, wat concreet inhoudt dat eenheden op een aantal momenten IGP-opdrachten uitvoeren.

Bejegeningprofiel

Voor de Tilburgse kermis is het volgende bejegeningprofiel opgezet:

- Het politieoptreden ter handhaving van de openbare orde dient een ontspannen en actieve uitstraling te hebben en gelijktijdig doortastend te zijn.
- Het politieoptreden zal zo mogelijk gefaseerd zijn. Het is erop gericht confrontaties te voorkomen. Dit politieoptreden dient in beginsel een regulerend, de-escalerend karakter te hebben. Het is gebaseerd op het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel.

Intelligence

De verschillende partners hebben samen een risico-inventarisatie gemaakt. In het Veiligheidsplan van de gemeente staan de grootste risico's en scenario's inclusief maatregelen beschreven.

Het RIEC zelf heeft op voorhand geen informatie dat de Tilburgse kermis een bedreigd object is. In de aanloop naar het evenement zal contact worden onderhouden met de Taskforce Tilburg Veilig en het RTIC over de actuele situatie rondom de Tilburgse kermis. Daarnaast worden via de kermis-app en de Twitter-accounts de sociale media continu gemonitord.

Opsporing

Dagelijks zijn er van 08.30 tot 18:00 vier medewerkers in dienst die recherchewerkzaamheden vervullen. Zij werken in burger en dienen volledig bewapend te zijn. Zij dragen het veiligheidsvest naar eigen inzicht. Dit geldt ook voor de blauwe collega's tijdens Roze Maandag.

De volgende taken zijn bij de medewerkers van recherche ondersteuning belegd:

- Afwerken van aangehouden verdachten in het cellencomplex aan de Ringbaan-West. De rechercheondersteuning werkt de zaken af tot en met het opmaken van het dossier.
- Indien er geen zaken zijn om af te werken dan surveilleren zij in burger op de kermis.
- De coördinator van de Opvanggroep onvoorziene aanhoudingen is verantwoordelijk voor kwaliteitscontrole en de coördinatie van de strafzaken (aangiften en dossiers). Hij overlegt tevens met ZSM.

Risicoscenario's

In het draaiboek staat een aantal scenario's beschreven: overlastscenario's inclusief openbare ordeproblemen, risicosituaties (*overcrowding* en uitval telefonieverbindingen) en crisisscenario's (ontruiming, extreem weer). Per scenario is aangegeven welke maatregelen genomen worden.

Multidisciplinair

In voorbereiding, maar ook tijdens het evenement, wordt er multidisciplinair overleg gevoerd. Zo is er alle dagen een Tactisch Overleg onder leiding van de gemeente waarin partners dagelijks bij elkaar komen om informatie uit te wisselen, de actuele situatie door te nemen en eventuele acties uit te zetten/af te stemmen. Elk overleg start met een evaluatie van de voorgaande dag. Daarnaast is er op risicovolle dagen, waaronder Roze Maandag, een veiligheidsteam dat aanvullend werkt op het Tactisch Overleg. De focus van het team ligt onder meer op het risico op openbare ordeverstoringen, verkeerschaos en doorstromingsproblematiek. Het team komt meerdere malen per dag bijeen.

Opschaling

Indien er opgeschaald moet worden, dan treedt de regeling crisismanagement Tilburgse kermis in werking. Deze is gebaseerd op het Regionaal Crisisplan Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Wanneer er grote incidenten zijn, zal volgens de GRIP-procedures gehandeld worden die dan aan de orde zijn en die ook zijn opgenomen in dit crisisplan.

Wanneer er sprake is van een dergelijke opschaling zal de rol en taak van het Tactisch Overleg wijzigen. Het CoPI en het ROT komen dan aan bod. Overigens kunnen deelnemers uit het Tactisch Overleg ook een rol hebben in CoPI/ROT.

Crowd management

De gemeente Tilburg heeft samen met al de betrokken partners op voorhand een analyse gemaakt van (1) de bezoekers van de kermis en Roze Maandag specifiek, (2) de risicogebieden als het gaat om over-crowding, en (3) de verschillende bevoegdheden en de maatregelen die nodig zijn om snel en adequaat risico's te reduceren. Op basis daarvan is een aantal maatregelen genomen.

De beide weekenden en de Roze Maandag zijn de piekmomenten in de toevoer van bezoekers richting het centrum van de stad. Tijdens deze dagen zal naast het Tactisch Overleg ook het veiligheidsteam aanwezig zijn. Een van de scenario's waar het veiligheidsteam zich op richt is crowd management/overcrowding. De reactietijd dient, door de aanwezigheid van verschillende diensten in het veiligheidsteam en de aanwezigheid van verschillende maatregelen, snel te zijn.

Om tijdig inzicht te krijgen in overcrowding en om voorbereid te zijn bij inzet, zijn de volgende maatregelen voorbereid/worden pro-actief ingezet:

Tilburg-app (op basis van de 30 april-app), omgevingsanalyse door de Taskforce Tilburg Veilig/HowAboutYou, beeld door middel van particulier beveiligingsbedrijf, helikopter, specifieke kermisopstelling.

Indien het te druk wordt en er besloten wordt één of meerdere gebieden af te sluiten zal de lead van menseninzet bij de politie liggen. Voorafgaand aan de kermisperiode zijn afspraken gemaakt over de inzet van het kermishandhavingsteam, mensen van team stadtoezicht, beveiliging en politie over wie welke taak heeft bij een afzetting.

Zwarte Cross, Lichtenvoorde

Achtergrond

De Zwarte Cross is volgens de organisatie een bizarre mix van motorcross, muziek, stunts, theater, humor en veel gekte en spektakel. Het vierdaagse evenement vindt jaarlijks plaats, eind juli. Het Zwarte Cross festival is het grootste muziekfestival van Oost-Nederland en de grootste en spectaculairste motorcross van West-Europa. Het festival vindt

plaats op het bosrijke festivalterrein de Schans, te Lievelede, gemeente Oost-Gelre. De organisator van het festival is Feestfabriek Alles Komt Goed B.V., gevestigd te Hengelo. Voor de dagbezoekers werd het festival vrijdagmiddag geopend met een middag-/avondprogramma.

Het festival komt voort uit een initiatief van de lokale bevolking voor onder andere motorcrossactiviteiten en zelfgefabriceerde voertuigen. In de loop der jaren is het festival uitgegroeid tot een megafeest, met in 2011 ruim 150.000 bezoekers. In 2013 werden er rond de 160.000 bezoekers verwacht. De verwachting was dat er op zaterdag ruim 50.000 bezoekers aanwezig zouden zijn. Er is vermaak in de vorm van (motor)cross tot muziek, met een festivalmarkt, kermis, theater en een festivalcamping. Ook zijn er kinderactiviteiten en ludieke stunts. Het festivalterrein is geschikt voor 65.000 bezoekers, de camping biedt plaats aan maximaal 20.000 bezoekers. De grootste groep bezoekers bestaat uit publiek in de leeftijd van 20 tot 40 jaar.²⁷ De bezoekers komen voornamelijk uit de omgeving, in dit kader kunnen we spreken over een grote mate van lokale betrokkenheid. Er zijn verder weinig gemixte groepen (men tracht bijvoorbeeld supporters en leden van motorclubs te weren).

Het doel van de organisatie is om een ongestoord verloop van het evenement te waarborgen, de persoonlijke veiligheidsrisico's van de gasten/deelnemers/medewerkers te beschermen, (im)materiële schade als gevolg van ongewenste verstoringen te voorkomen en adequaat te reageren op incidenten. Ze heeft als uitgangspunt dat de beveiligingsmaatregelen niet mogen domineren tijdens het evenement en dat personen zich niet belemmerd mogen voelen in hun vrijheid.

Locatie

Het evenement vindt plaats op en in de directe omgeving van de Schans, het crossterrein van de MACL.²⁸ Naast het crossterrein wordt het overige deel gehuurd van diverse omliggende agrarische bedrijven. Met uitzondering van het crossterrein bedraagt de oppervlakte van het

²⁷ Algemeen Draaiboek Zwarte Cross festival 2012.

²⁸ Motor- en Autoclub Lichtenvoorde.

evenemententerrein ongeveer 110 hectare. De Schans bestaat uit bosgebied met daaromheen landbouwgronden en weilanden.²⁹

Context

Organisatie politie

Zowel in de voorbereiding als tijdens het evenement wordt aangegeven dat gewerkt wordt volgens het model van de SGBO, waarbij feitelijk sprake is van een 'schaduw-SGBO'. Dit wil zeggen dat in de normale situatie de politie operationeel zal werken met een Algemeen en Operationeel Commandant, zonder primaire aanwezigheid en ondersteuning van het SGBO-team. De voorbereiding van het evenement wordt georganiseerd door een algemeen projectleider politie. Deze voert in de voorbereiding de gesprekken en maakt afspraken met de organisatie, het bestuur en andere hulpverleningsdiensten. In de voorbereiding vormt hij/zij de spil in het totale voorbereidingsproces. De algehele leiding ligt bij de Operationeel Commandant (OC). Hij stuurt de deelprocessen mobiliteit, ordehandhaving en opsporing aan, ondersteunt door taakchefs en/of taakcoördinatoren. In geval van opschaling bij een calamiteit wordt de SGBO actief en veranderen de commandostructuren. De OC neemt plaats in het CoPI en de deelprocessen komen rechtstreeks onder het SGBO-team.

Ordehandhaving

De taakcoördinator ordehandhaving is verantwoordelijk voor de directe aansturing van de dienst. Kernelementen staan beschreven in het deeldraaiboek: toezicht, signaleren, adviseren en handhaven van de openbare orde, met name buiten het evenemententerrein. De ordehandhaving richt zich vooral op het houden van toezicht in de directe omgeving van het festivalterrein, met als doel het voorkomen van strafbare feiten, anticiperen op (dreigende) vechtpartijen, baldadig gedrag of andere openbare ordeverstoringen en, indien nodig, capaciteitsondersteuning verlenen aan de onderdelen mobiliteit en opsporing. Een belangrijk element van de ordehandhaving is de deelname van de politie op het evenemententerrein aan de POSEC-teams.

29 Algemeen Draaiboek Zwarte Cross festival 2012.

POSEC

Tijdens het evenement surveilleren beveiliging en politie gezamenlijk in burger (met dienstwapen op onopvallende wijze gedragen) op het evenemententerrein. Uitgangspunt hierbij is dat de organisatie c.q. security primair verantwoordelijk is voor het optreden bij incidenten. Dit vindt plaats in koppels van drie: twee medewerkers van de beveiliging en een politiemedewerker. Het doel van de aanwezigheid van politie is om in een vroeg stadium te signaleren en reageren, de beveiliging te ondersteunen, proactief en/of repressief op te treden en daar waar nodig is op te schalen. Door politiemedewerkers onderdeel te laten zijn van dit team is tevens de gedachte dat er enige vorm van sturing zit op het team, bijvoorbeeld bij aanhoudingen en interventies. Ook kan worden opgeschaald qua gezag. Zodra bezoekers niet direct reageren op de aanwijzingen van security, lijken ze, door interventie en het zich bekendmaken als politiemedewerker, vaak de eerder gegeven aanwijzingen toch op te volgen. De gedachte hierachter is ook dat de kwaliteit van het aantal aangeleverde verdachten verhoogd wordt en daarmee het aantal sepotzaken kan worden gereduceerd. Ook de kwaliteit van kennisoverdracht en communicatie wordt verhoogd. De POSEC-teams worden aangestuurd door de Centraal Post (CP) van de organisatie.

Bejegeningprofiel

De gewenste bejegening is als volgt: de stelregel is ‘vriendelijk als het kan, streng als het moet’, ook bij geringe overtredingen wordt opgetreden. Het politieoptreden is de-escalerend en straalt gastvrijheid uit naar bezoekers die zich aan de regels houden. Verder kenmerkt het politieoptreden zich door handhaving van rechtsregels. Het optreden is doortastend. Dit staat in zorgvuldige afweging van de consequenties van het optreden.

De organisatie is primair belast met de verantwoordelijkheid voor de veiligheid op het evenemententerrein. Afspraak is dat de politie in principe niet zichtbaar in uniform op het terrein aanwezig is. Er is sprake van particuliere beveiliging op het terrein, POSEC (zie bovenstaand) en aanwezigheid van AE (in burger).

Om de veiligheid te waarborgen wordt gebruikgemaakt van huisregels en worden medewerkers vanuit de organisatie ingezet, zoals camping-burgemeesters en gastvrouwen.

Intelligence

Volgens het deeldraaiboek Informatie zal de divisie Informatie & Intelligence tijdens het evenement relevante informatie aan de OC of de taakcoördinator ordehandhaving verstrekken, zodat de veiligheid tijdens het evenement zoveel mogelijk gewaarborgd kan worden. In de voorfase van het evenement wordt informatie opgevraagd, verzameld en geanalyseerd (bijvoorbeeld over bijzondere ontwikkelingen in relatie tot het evenement, verwachte bezoekers, etc). Tijdens het evenement vindt een uitvoerende fase plaats, waarin vastgelegde informatie over bijvoorbeeld incidenten en conflicten gebruikt wordt voor het informatieproces. Tot slot is sprake van een nazorgfase na afloop van het evenement. Hierin wordt verzamelde, veredelde en verstrekte informatie geanalyseerd en verstrekt ten behoeve van de voorbereiding van een dergelijk evenement op een later tijdstip. Tevens zal een evaluatie plaatsvinden.

Opsporing

In het deeldraaiboek Opsporing wordt ingegaan op de afhandeling van aangehouden verdachten. Hierbij wordt gebruikgemaakt van capaciteit van de ordehandhaving. Het doel van het politieoptreden is, in het kader van het opsporen van strafbare feiten, erop gericht om het evenement ordelijk te laten verlopen. Er wordt voor de taakuitvoering gebruikgemaakt van verhoorders/administrateurs en een eerste opvang arrestanten. Screening, intake en verzorging van arrestanten vindt plaats vanuit de zogenaamde WAS-straat (W = wegen, A = afhandelen en S = schoon afleveren). Met het OM zijn afspraken gemaakt over de werkwijze tijdens het evenement en de wijze van informeren door de taakcoördinator opsporing. Tijdens piekmomenten zal een parcketsecretaris van Justitie aanwezig zijn; zoveel mogelijk wordt middels een schikking afgedaan.

Multidisciplinair

In de voorbereiding en tijdens het evenement is sprake van afstemming en samenwerking tussen gemeente, organisator van het evenement,

GHOR, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, politie en brandweer. De organisator van het evenement is primair verantwoordelijk voor de organisatie en dus ook voor de orde en veiligheid van de bezoekers en deelnemers. Er zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de coördinatie, opschaling en uitvoering, welke beschreven zijn in het multidisciplinaire draaiboek Zwarte Cross. In het veiligheidsoverleg worden afspraken gemaakt en er wordt tijdens het festival overlegd met de vertegenwoordigers van de hulpdiensten wat de actuele stand van zaken is. De voorzitter van dit overleg is de HOvD brandweer, die tevens in geval van opschaling optreedt als voorzitter CoPI.

Mobiliteit

Omdat de verwachting is dat een groot deel van de bezoekers aan het evenement met eigen vervoer zal komen is een verkeerscirculatieplan opgesteld om de verkeersstromen zoveel mogelijk te beheersen. De taakcoördinator mobiliteit van de politie heeft de leiding over de verkeersafwikkeling. Er is een drietal calamiteitenroutes opgesteld en er zijn verkeersmaatregelen getroffen om de toestroom van en naar het terrein in goede banen te leiden. Ook hier heeft de organisatie een belangrijke rol volgens het draaiboek.

Peer review-ervaringen

Bij alle peer reviews is aandacht besteed aan intelligence en opsporing. Daarnaast hebben de Algemeen Commandanten van de zeven evenementen aanvullende vragen opgesteld voor de peer review-teams. De lijst van vragen geeft een indicatie van de soort zaken die relevant zijn in de aanpak van evenementen op dit moment. Opvallend daarbij is dat een aantal vragen door meerdere commandanten werd gesteld, vooral die betrekking hadden op de uitvoering van de strategie en het tactisch concept (waaronder het bejegeningprofiel) door eenheden en individuele medewerkers en crowd managementmaatregelen.

De vraag naar samenwerking tussen de politie en private veiligheidspartners (zoals security, portiers en de evenementenorganisator) en de samenwerking tussen de politie en publieke partners (zoals gemeente, GHOR en de brandweer) kwam ook regelmatig terug. Daarbij ging

het soms om de samenwerking bij het reageren op incidenten of bij opschaling, en soms op de samenwerking vooraf bij advisering en voorbereiding.

Diverse keren werden vragen gesteld die betrekking hadden op politie-interne werkprocessen, waarbij vooral de verhouding tussen SGBO en operationele eenheden vaker terugkwam: wat betekende dat voor communicatie en aansturing? Welke meerwaarde heeft de SGBO-structuur voor de operationele aansturing van de politie-inzet rond dit evenement, specifiek gericht op de relatie met en de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en kwaliteiten van commandanten van lokale eenheden?

Andere vragen hadden betrekking op de uitvoering van het bejegeningprofiel; de afstemming van dit profiel tussen politie en overige betrokken partners, proactieve communicatie en proactieve interactie tussen politie/veiligheidspartners en bezoekers vormen de belangrijkste vraagpunten op dit onderwerp.

Er waren ook vragen gerelateerd aan (orde)handhaving, onder andere gerelateerd aan middelengebruik en wildplassen.

Tot slot werd door de meeste Algemeen Commandanten gevraagd om de ontwikkelingen met betrekking tot de aanpassingen en leerpunten naar aanleiding van voorgaande peer review-rapportages te monitoren. Dit met het oog op verdere verbetering van het (politie)proces bij het betreffende evenement.

Goede werkwijzen gesignaleerd door de evaluatieteams

Bij de evenementen worden tal van goede werkwijzen gesignaleerd. Deze variëren van werkwijzen die gericht zijn op bijvoorbeeld het bejegeningprofiel tot wijzen die betrekking hebben op de samenwerking tussen de politie en haar (publieke en private) samenwerkingspartners. De meest voorkomende onderwerpen worden per thema beschreven en aangevuld met voorbeelden van bijbehorende genoemde goede werkwijzen.

Samenwerking tussen de politie en partners (zowel publiek als privaats): in de advisering, voorbereiding en bij incidenten/opschaling.

De peer review-teams benoemen met name de waargenomen goede samenwerking tussen de politie en partners in het algemeen en de kwaliteit en ervaring van de betrokken partners met het evenement. Een professionele, goed toegeruste en ervaren organisator kan het werk van de politie vergemakkelijken, maar ook de gedeelde visie van alle betrokkenen en het in balans zijn van verantwoordelijkheden van diverse partners bevorderen een goed verloop van het evenement (bijvoorbeeld dat niet enkel de politie verantwoordelijk is voor de veiligheid). De vertrouwensrelatie tussen betrokken instanties is eveneens relevant; elkaar aanspreken op taken en verantwoordelijkheden vormt hier een onderdeel van.

Bij een aantal evenementen zien de peer review-teams intensieve operationele samenwerking tussen de politie en de private beveiliging. Ze ervaren dit als een goede werkwijze, met daarbij als kanttkening dat de samenwerking in koppels tussen politie en beveiliging met name gericht dient te zijn op het optimaal gebruiken van de spottings- of verkenningfunctie ten behoeve van het intelligenceproces en eventuele opschaling, en het coachen van de beveiliging.

De peer review-teams nemen waar dat het van belang is om tijdens de voorbereiding de (inhoud van de) draaiboeken te delen; overleg en afstemming hierover met partners en het (gezamenlijk) doorlopen van bijvoorbeeld scenario's zijn belangrijke gesignaleerde goede werkwijzen. Ook het bij elkaar plaatsen van hulpposten op het evenemententerrein en beleidsmatige voorwaarden rond het evenement (zoals eisen aan horecaexploitanten) geven de peer review-teams aan als gesignaleerde goede werkwijzen. Tot slot vallen voorbereidende briefings ten behoeve van de operationele uitvoering (bijvoorbeeld het houden van een gezamenlijke briefing in de week voorafgaand aan het evenement) eveneens onder goede werkwijzen bij samenwerking tussen politie en partners in de voorbereidende fase.

Voorbeelden van genoemde goede werkwijzen zijn:

- De manier van werken van de politie die congruent is aan de werkwijze en filosofie van de evenementenorganisator.
- Tussen de politie en security is er een goede samenwerking. Security signaleert bepaalde bewegingen in het publiek en anticipeert daarop door het publiek om te leiden.
- Het geven van een grote verantwoordelijkheid aan de organisatie en het terugtreden van de overheid getuigt van lef en vernieuwend inzicht, zonder dat sprake lijkt te zijn van een laissez faire-houding.
- Multidisciplinaire samenwerking op alle niveaus, met name ook op de veiligheidsaspecten, zowel in voorbereiding als in uitvoering.
- Het horecaconvenant (waarbij terrasvergunningen gedurende het evenement niet verstrekt worden aan de horeca, maar aan de evenementenorganisatie) is een sterk sturingsinstrument richting het gedrag van de horeca en vormt een heel belangrijk fundament voor de kwaliteit van het evenement.
- Gezamenlijke briefing met politiecommandanten en andere partijen in de week voorafgaand aan het evenement.

Interne werkprocessen of voorzieningen om het politiewerk te vergemakkelijken.

Bij meerdere evenementen nemen de peer review-teams waar dat interne werkprocessen goed verlopen, zoals mobiliteit of logistieke processen. Het gebruik van specifieke werkprocessen, zoals FoBo of de wijze waarop de afhandeling van arrestanten plaatsvindt krijgen in dit kader ook een plaats. Ook het gebruik van (technische) middelen als gps, sms-alert en het dragen van bodycams geven de peer review-teams weer als gesignaleerde goede werkwijzen, evenals getroffen voorzieningen als het inrichten van steunpunten/-posten op locatie.

Voorbeelden van genoemde goede werkwijzen zijn:

- Het sms-alert binnen de professionele instanties op een specifieke locatie werkt goed; men kan elkaar in zeer korte tijd bereiken.
- gps-plaatsbepaling van eenheden op het evenemententerrein zodat op ieder moment duidelijk is wat hun positie is.
- Effectieve relatie tussen het opsporingsproces, intelligence en handhaving ten tijde van incidenten.

Bejegening.

De peer review-teams nemen een aantal goede werkwijzen waar als het bejegening betreft. Het gaat dan met name over het gezamenlijk uitdragen van het bejegeningprofiel door zowel de organisator van het evenement als door de politie en andere veiligheidspartners; er bestaat afstemming hierover tussen de betrokken partners. Ook de zichtbare aanwezigheid van de politie en de hoeveelheid politiemedewerkers die op of om het evenemententerrein werkzaam zijn hebben volgens de peer review teams een gunstig effect op de publieksbeleving van het evenement.

Voorbeelden van genoemde goede werkwijzen zijn:

- Werken vanuit een helder concept. Men is gericht op een beleving van het publiek waardoor de betrokken partners vanuit eenzelfde beleving en bejegening opereren.
- Er is sprake van een rustig en beheerst publiek. Dit wordt versterkt door het verontwikkelde bejegeningprofiel van de organisatie en het feit dat de (jaarlijks terugkerende) bezoekers hiermee gaandeweg zijn opgevoed.
- De politie was goed zichtbaar door de gele hesjes en er liepen genoeg groepjes politiemedewerkers door de stad.

Openbare ordehandhaving (inzet van eenheden en capaciteit en geografische indeling).

Door de politie wordt bij de evenementen op diverse wijzen tactisch gebruikgemaakt van haar medewerkers. Het kan bijvoorbeeld gaan om de inzet van experts met grote kennis van bepaalde doelgroepen of de inzet van medewerkers die veelvuldig in de horeca werkzaam zijn. De peer review-teams benoemen als goede werkwijze ook de inzet van speciale teams (zoals SIM-teams) die op of rond het evenemententerrein werkzaam zijn, evenals verdeling van medewerkers over geografisch aangewezen gebieden. De peer review-teams zien verder veelvuldig het enthousiasme waarmee de politiemedewerkers hun taken verrichten en inzetbaar zijn tijdens de evenementen. Ook ervaren de peer review-

teams de wens om te leren van de evenementen door de inzet te evalueren en te optimaliseren als zeer positief.

Voorbeelden van genoemde goede werkwijzen zijn:

- De inzet van loggers ter ondersteuning van de zonecommandanten om het delen van informatie sneller en vollediger, efficiënter te laten verlopen.
- De SIM-teams hebben ME-vaardigheden en kunnen snel reageren in geval van incidenten. De getrainde interventies verliepen op een effectieve en uniforme wijze.
- De taakopvatting van de hondengeleiders in relatie tot het evenement.
- De politie-organisatie is in staat om in bestaande routines het proces te optimaliseren/perfectioneren.
- Het vrijwillig aanmelden voor diensten tijdens het evenement zorgt voor een selectie in gemotiveerd personeel.

Aandachtspunten

Bij alle evenementen benoemen de peer review-teams de door hen gesignaleerde punten die aandacht in de toekomst behoeven. De aandachtspunten zijn specifiek gericht op het betreffende evenement, maar er is eveneens een aantal rode draden waar te nemen in de aandachtspunten die bij de diverse evenementen naar voren komen. Deze aandachtspunten komen hieronder aan de orde.

Samenwerking tussen politie en zowel publieke als private partners:

De discussie over de verantwoordelijkheid van de politie bij evenementen.

De politie is op zoek naar haar rol en een passende manier van de uitvoering van haar kerntaken (dit geldt zowel voor evenementen op een afgesloten evenemententerrein als voor evenementen in het semipublieke domein, waar eveneens private beveiligingspartners werkzaam zijn). Door de grotere verantwoordelijkheid van de evenementenorganisator lijkt voor de politie een steeds minder prominente rol weg-

gelegd in het waarborgen van de veiligheid bij de normale gang van zaken; haar optreden neigt zich te beperken tot die situaties waarbij incidenten dermate escaleren dat slechts het gebruik van geweld dit kan beëindigen. Kortom, de politie moet kunnen vertrouwen op het normale (veiligheid is dan primair een rol van de organisator, veelal uitgevoerd door private beveiligingsbedrijven), maar prepareren op het bijzondere (opschalen bij calamiteiten/incidenten). Bij opschaling stellen de peer review-teams vraagtekens bij de uitvoering door mogelijk tekort schietende capaciteit van de politie en een te magere informatiepositie. Verder is niet altijd duidelijk of de politie de regie wil houden bij incidenten of juist wil loslaten en de verantwoordelijkheid primair bij de organisatie wil leggen. Belangrijk lijkt in dit geval het standpunt dat de overheid niet in een afhankelijkheidspositie dient te komen ten opzichte van een evenementenorganisator en de verantwoordelijkheden van de diverse partners in de voorbereiding beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Risico's bij opschaling extern: de samenwerking en afstemming met partners.

Bij evenementen zien de peer review-teams dat op operationeel niveau de samenwerking tussen de partners in de basis goed verloopt. Er is bijvoorbeeld een centrale post met daarin vertegenwoordigers van de diverse betrokken organisaties. Vanuit de politie is op tactisch/strategisch niveau meestal een SGB0 actief (in een enkel geval betreft het een 'slapend' SGB0). De vraag die de peer review-teams hierbij stellen is in hoeverre de actieve SGB0 invloed uitoefent op het operationele team (dat meestal zeer ervaren is en reeds bij de voorbereiding betrokken) en wie waarvoor verantwoordelijk is. Met name bij afgesloten evenemententerreinen heeft de organisator veelal alle relevante informatie, waardoor de politie afhankelijk is van de organisatie voor het verkrijgen van informatie. Zeker bij opschaling vinden de peer review-teams het belangrijk om te beseffen dat de organisatiegraad en intelligence communicerende vaten zijn: hoe langer men de tijd nodig heeft om op te schalen, hoe hoger je intelligencepositie moet zijn. Het gebruik van LCMS kan een middel zijn om alle partners mee te laten groeien in het evenement.

De samenwerking met partners in de voorbereidende fase.

Bij een deel van de evenementen vindt multidisciplinaire voorbereiding plaats, in ieder geval op papier middels de draaiboeken. De grootste rollen lijken volgens de peer review-teams te worden genomen door de evenementenorganisatie en de politie. De betrokkenheid van partners als de gemeente, GHOR, brandweer en vervoersorganisaties zoals de NS en ProRail variëren per evenement. Belangrijk lijkt in dit kader dat de peer review-teams waarnemen dat de samenwerking met laatstgenoemde organisaties actiever gezocht kan worden (zoals het betrekken van de brandweer en NS/ProRail bij crowd management, de GHOR bij hygiëne omtrent wildplassen en middelengebruik en de gemeente bij daadwerkelijke uitvoering gedurende het evenement in plaats van enkel het schetsen van de juridische kaders in de voorbereidende fase). Het bundelen van adviezen van de betrokken instanties in de vorm van een multidisciplinair draaiboek vinden de peer review-teams belangrijk om tegenstrijdige of uiteenlopende adviezen te voorkomen. Eveneens vinden zij het van belang dat de scenario's multidisciplinair zijn uitgewerkt, afgestemd (en geoefend). Thans zijn de scenario's volgens de peer review-teams over het algemeen te weinig uitgewerkt in de draaiboeken (de specifieke taken en rollen van de betrokken partijen op basis van de scenario's zijn vaak summier of in het geheel niet beschreven). Een risico vormt volgens de peer review-teams tot slot dat bij een aantal evenementen de voorbereiding bij vaste sleutelpersonen ligt, bij uitval van deze persoon blijft de politieorganisatie van kennis en contacten verstoken.

De samenwerking op operationeel niveau tussen de politie en beveiliging.

Het verschilt per evenement in hoeverre politie en beveiliging op operationeel niveau met elkaar in contact staan. In de meeste gevallen beoordelen de peer review-teams het samenspel tussen beiden als voldoende; bij een aantal evenementen surveilleren beveiliging en politie zelfs gezamenlijk om de lijnen zo kort mogelijk te houden. Dit samenwerkingsverband geven de peer review-teams aan als zeer positief. Bij een deel van de evenementen is de samenwerking echter marginaal vol-

gens de peer review-teams. Dit bevordert de uitwisseling van informatie en het gezamenlijk uitdragen van de bejegening van het publiek niet en behoeft volgens hen zeker aandacht. Ook komt het (in een enkel geval) voor dat het optreden van politie en beveiliging niet in lijn is met wat het beleid aangeeft: de beveiliging is primair verantwoordelijk op het evenemententerrein, maar waargenomen wordt dat de politie deze taak eveneens uitvoert. Goede coördinatie en het delen van informatie is van belang om meer structuur tussen de partners te krijgen.

Interne werkprocessen of voorzieningen om het politiewerk te vergemakkelijken:

Risico's met betrekking tot de interne aansturing rond evenementen: de organisatievorm.

Bij een deel van de evenementen nemen de peer review-teams een actief SGBO waar, in andere gevallen spreekt men over een 'slapend' of 'wakend' SGBO. In een aantal gevallen wordt geen gebruikgemaakt van een SGBO, maar wordt de commandovoering op districtniveau georganiseerd. Voor een goede commandovoering vinden de peer review-teams het belangrijk om alle processen (Mobiliteit, Openbare ordehandhaving, Intelligence, Opsporing) en faciliteiten die hiervoor noodzakelijk zijn op orde te hebben onder aansturing van een Algemeen Commandant. De landelijke opschalingstructuur is hiervoor volgens hen bij uitstek geschikt. Verder zouden organisatievorm en maatregelen van de politie moeten aansluiten bij de keuzes die gemaakt zijn op het gebied van risico-inschatting en -beheersing. Echter, deze keuzes zijn niet altijd even duidelijk (ook door het reeds hiervoor beschreven aandachtspunt over de verantwoordelijkheid van de politie), waardoor maatregelen en daarmee de rol van de inzet op operationeel niveau eveneens onduidelijk zijn. Kortom: welke verantwoordelijkheid neemt de politie, en wat vraagt dit concreet aan maatregelen en taken van politiemedewerkers? Van cruciaal belang in dit kader vinden de peer review-teams dat er aan de basis een volledig uitgewerkt draaiboek ligt, met daarin een concrete beschrijving en uitwerking van alle processen (inclusief scenario's en opschaling). Ervaring thans is dat de kwaliteit van de draaiboeken over het algemeen een flinke verbeterslag behoeft, met name in de uitwerking.

Risico's bij opschaling intern: kwaliteit, kwantiteit en snelheid van personeel.

Op operationeel niveau zien de peer review-teams dat opschaling door middel van de inzet van de ME een vraagpunt kan zijn: door de lange opkomsttijden moeten keuzes gemaakt worden over de meest wenselijke vorm van inzet van de ME, eventuele bijstand van andere eenheden, etc. Zij geven aan dat het belangrijk is dat men weet wat het handelingsperspectief is bij opschaling. Het komt regelmatig voor dat de scenario's marginaal uitgewerkt zijn, waardoor men niet precies weet hoe te handelen bij incidenten en hoe de rolverdeling is ingericht. Ook meegroeien in het evenement is volgens de peer review-teams voor de diverse eenheden van belang, met name voor de ME is dit thans onderbelicht.

Bejegeningsprofiel:

De politie beschrijft veelal in de draaiboeken het bejegeningsprofiel wat zij uit wenst te dragen. In de praktijk nemen de peer review-teams waar dat de aandacht hiervoor niet altijd aanwezig is; als het al duidelijk gemaakt wordt, gebeurt dit in de briefings. Het enkel benoemen van het profiel verduidelijkt lang niet altijd het te wensen gedrag op straat. Binnen de politieorganisatie worden ook niet altijd alle onderdelen meegenomen in het bejegeningsprofiel. Het delen van het bejegeningsprofiel met partners (met name in de beveiliging en horeca) behoeft op operationeel niveau volgens de peer review-teams eveneens aanscherping; in multidisciplinaire draaiboeken komt dit terug, maar in de uitvoering wordt hier niet altijd over gecommuniceerd. Proactieve communicatie en positieve interactie tussen de politie en het publiek behoeft aandacht: in veel gevallen is in geringe mate sprake van contact tussen beiden (met name overdag verloopt dit makkelijker dan in de avond- en nachturen). Hierdoor mist zij kansen om eventuele escalaties te voorkomen in de voorfase, volgens de peer review-teams. Verder lijkt het volgens de peer review-teams vrij gebruikelijk dat politiemedewerkers in (grote) groepen werken (dit heeft met name met veiligheidsgevoel te maken), waardoor de toenaderingsmogelijkheden en de interactie tussen publiek en de politie niet bevorderd worden en veelal een contradictie optreedt met de beleidsuitgangspunten (name-lijk dat het door deze vorm van surveilleren lijkt alsof reeds sprake is van een opgeschaalde situatie, terwijl dit niet het geval is). In het uiterste

geval kan het volgens de peer review-teams zelfs voor negatieve beïnvloeding zorgen, waardoor escalatie dan juist wordt bewerkstelligt. Dit geldt eveneens voor de (zichtbare) aanwezigheid van de ME-voertuigen: maak gericht een afweging in hoeverre dit noodzakelijk is.

Optreden tegen wildplassen en overmatig alcohol-/drugsgebruik:

Het optreden tegen overmatig drank- of drugsgebruik en wildplassen is veelal in de draaiboeken beschreven. De werkelijkheid laat volgens de peer review-teams wisselende beelden zien. Bij de Zwarte Cross, bijvoorbeeld, bestaat de nadrukkelijke wens om tegen wildplassen op te treden, in de praktijk is hier nauwelijks sprake van; er wordt afgewogen of bezoekers wel aangesproken moeten worden om geen agressie op te wekken. Met name indien evenementen in de semipublieke ruimte plaatsvinden treedt volgens de peer review-teams de vraag op in hoeverre handhaafbaarheid mogelijk is op middelengebruik. De gevolgen van alcoholgebruik tijdens de evenementen voor de openbare orde worden door de peer review-teams als minimaal ervaren; in verhouding tot de hoeveelheid drankgebruik is de ervaring dat op minimale basis openbare ordeproblematiek optreedt.

5

Een analyse van risicomanagementpraktijken bij de politie (samenvatting)

Lectoraat Intelligence

Mariëlle den Hengst, Ben Rovers & Hans Regterschot

Risicomanagement bij evenementen wordt door alle betrokkenen beschouwd als een belangrijke factor bij het succesvol bestrijden en beheersen van openbare ordeproblemen. Echter, als activiteit of product staat risicomanagement in deze context nog in de kinderschoenen. Het risicobewustzijn is vaak nog laag, risicomanagement wordt in geringe mate toegepast en als het wordt toegepast, zijn er nog vaak vraagtekens te plaatsen bij de kwaliteit van het product en de rol die het speelt in de besluitvorming. Enkel pleiten voor een cultuurverandering om het risicobewustzijn te vergroten, maar de meeste auteurs zetten in op verbetering van de inhoud van risicoanalyses (informatie en analyse) en op een betere benutting van risicoanalyses. Op het vlak van *informatie* zien we dat inlichtingen hierin een belangrijke rol spelen en ook moeten spelen. Tegelijkertijd wordt er wel voor gepleit deze niet alleen te beperken tot de notoire ordeverstoorers, maar het blikveld te verruimen en ook andere bronnen dan de ‘traditionele’ inlichtingen hiervoor in te zetten. Verbetering van de *analyse* bij risicomanagement wordt onder andere uitgewerkt door voorstellen te doen voor het uitbreiden van de risicofactoren bij risicoclassificatie en -analyse, en door voorstellen te doen voor meer systematische analyses, waarin risicofactoren, -scenario's, -maatregelen en in te zetten capaciteit en samenwerking op elkaar afgestemd worden. Een andere verbetering wordt voorgesteld in de vorm van de ontwikkeling van nieuwe methodieken, modellen of leidraden. Daarnaast wordt gepleit voor een betere *benutting* van risicoanalyses. Hier ligt de nadruk op pleidooien om te leren van elkaars ervaringen en van ervaringen in het buitenland, en voorstellen om informatie beter te delen. De Handreiking Evenementenbeleid beoogt

stappen, procedures en rollen van partijen in dit proces te verduidelijken en standaardiseren, zodat een heldere taakverdeling ontstaat en bij risicovolle evenementen meer multidisciplinariteit. Een andere verbetering wordt voorgesteld voor de aansluiting tussen informatie en operatie. Enerzijds door voortdurende afstemming tussen beiden, anderzijds door risicoanalyses ook meer en meer uit te breiden met adviezen voor mogelijke maatregelen, waardoor deze meer actiegericht worden.

Met een heldere onderbouwing van en inzicht in de meerwaarde van risicomanagement komt risicomanagement bij de politie niet alleen onder de aandacht als de zoveelste verplichting waaraan voldaan moet worden, maar ook als een manier van werken die bij kan dragen aan een veiliger verloop van evenementen en een effectievere en wellicht efficiëntere politie-inzet. Er zijn daarbij twee belangrijke aandachtspunten:

1. De neiging naar 'risicomanagement van alles' waarbij zoveel mogelijk informatie wordt verzameld om maar niets te missen. Deze neiging wordt aan de ene kant gevoed door de ogenschijnlijk steeds sterker wordende tendens dat er niets fout mag gaan, of in ieder geval dat de politie niets te verwijten mag zijn. Het als risico toevoegen van ieder eerder opgetreden incident (denk aan solodreigers na 'Apeldoorn' en het weer na Pukkelpop) is een voorbeeld hiervan. Aan de andere kant wordt deze neiging gevoed door het ontbreken van een model dat afbakent welke informatie er wel en niet toe doet.
2. Er wordt gebruikgemaakt van beperkte modellen om zicht te krijgen op de risico's bij evenementen. Zo worden modellen en handvatten gebruikt om zicht te krijgen op notoire onrustverstoorders, maar ontbreken handvatten om zicht te krijgen op gelegenheidsordeverstoorders. Tegelijkertijd zijn er allerhande risicomodellen ontwikkeld en in ontwikkeling, denk aan het NIBRA-model en het risicomodel in de Handreiking Evenementenveiligheid, die breed allerlei risicofactoren benoemen waarop informatie verzameld moet worden, zoals over het publiek, de activiteiten, de ruimte en de organisatie. Een theoretisch onderbouwd risicomodel moet hier richting gaan geven om in te kunnen zoomen op de informatie die

ertoe doet. Hiervoor is geen ideaaltypisch model haalbaar, dit zal afhankelijk zijn van de context.

In de praktijk is er een grote variëteit aan werkwijzen, methoden, instrumenten en de mate van inbedding van risicomanagement. Deels zien we hier de zoektocht naar hoe om te gaan met dit nieuwe fenomeen, voor een ander deel weerspiegelt deze werkelijkheid ook de verschillen voor wat betreft het aantal en soort risico-evenementen waarmee men te maken heeft of de ervaringen die men in het verleden heeft gehad met incidenten. Veelgebruikte instrumenten als LOODS en de IRS-methodiek bieden voor de benodigde kwaliteitsslag onvoldoende houvast. Het instrumentarium zoals dat ontwikkeld is voor de Handreiking Evenementenveiligheid 2011 biedt wellicht ondersteuning. De slag die nog gemaakt moet worden, is de uitwerking van 'het hoe'. De Handreiking gaat in voldoende mate in op *wat* gedaan moet worden, maar beschrijft onvoldoende *hoe* dat dan gedaan moet worden.

Risicomanagement bij evenementen heeft deels een impliciet en deels een expliciet karakter (herkenbare activiteiten en producten). Vooral operationeel leidinggevenden wijzen op het belang van impliciete (organisatie)processen, met name de rol van SGB0-staffleden bij het doordenken en verwerken van risico's tot maatregelen. Zij vrezen 'formatdenken', waarbij risicomanagement wordt teruggebracht tot het produceren van herkenbare producten die buitenstaanders als risico-analyse kunnen herkennen, zoals de 'verplichte' paragraaf over risico-analyse in het algemeen draaiboek. Daarmee komt risicomanagement niet verder dan symbolisch gebruik van risicoanalyses. Het risico hiervan is volgens hen dat risicomanagement verwordt tot 'dood papier' en feitelijk niet zal bijdragen aan veiliger evenementen. Tegelijkertijd is duidelijk dat explicitering van de stappen die aan de orde zijn bij risicomanagement leidt tot meer risicobewustzijn bij betrokkenen en meer in het algemeen ook leidt tot betere risicoanalyse. Het is dus van belang een goede mix tussen beide te vinden.

In de explicitering van risicomanagement moet er ook voldoende aandacht zijn voor explicitering van maatregelen. Daarmee worden risicoanalyses actiegericht. Wanneer de interactie tussen de informatie en operatie gekenmerkt kan worden als een estafette, leidt dit vaak tot

het ontbreken van een relatie tussen de risico's en de maatregelen. Een voortdurende afstemming tussen informatie en operatie is nodig om tot aansluiting te komen van de maatregelen op de risico's. Daarbij zijn de cruciale keuzes waar de politie in de operatie voor staat richtinggevend aan de informatie die nodig is om dit keuzeproces te faciliteren. Samen met het eerdergenoemde theoretische model zijn dit de kaders voor de dienst informatie.

Ook interactie met partners buiten de politie is belangrijk om te komen tot een veiliger verloop van evenementen en een efficiëntere en effectievere inzet. Het toenemende risicobewustzijn beïnvloedt ook de rol die de politie speelt in de veiligheid van evenementen. Deze rol wordt vaker gedeeld met andere partijen, waarbij organisatoren in toenemende mate verantwoordelijk worden (gesteld) voor de veiligheid van het evenement.

Dynamisch risicomanagement vindt tijdens evenementen altijd plaats: op basis van de meest actuele informatie worden keuzes gemaakt omtrent de inzet en aanpak. Zelden echter wordt hierbij (expliciet) de relatie gelegd naar de tijdens de voorbereiding geïdentificeerde en geselecteerde risico's en scenario's. Idealiter zijn er in de voorbereiding scenario's geïdentificeerd en wordt er op dynamische wijze aan de hand van indicatoren voortdurend gemonitord in hoeverre een bepaald scenario reëel begin te worden en welke gevolgen dat dan uiteraard moet hebben voor de maatregelen die getroffen worden.

De huidige praktijk blijkt veelkleurig, waarbij we op het ene uiterste van het continuüm praktijken aantreffen waarin risicomanagement goeddeels afwezig of impliciet is, omdat men op routine 'draait' en/of omdat het in het verleden altijd goed ging. Op het andere uiterste treffen we praktijken waarin het verregaande streven naar risicoreductie neveneffecten in beeld brengt, zoals het streven naar reductie van mineurrisico's, kosten van inspanningen die de baten overtreffen, en *organisational displacement* (het streven om vooral de eigen organisatie 'uit de wind te houden' bij eventuele incidenten).

Knelpunten en goede werkwijzen

Risicodenken is in toenemende mate een maatschappelijk gegeven. Onafhankelijk van wat de politie hier zelf van vindt, wordt ze in haar optreden geconfronteerd met verwachtingen in de samenleving dat zij anticipeert en acteert op risico's. Dit vraagt van de politie een minimaal bewustzijn van deze maatschappelijke ontwikkelingen en de implicaties hiervan voor het politiewerk. Dit impliceert dat tenminste de leidinggevendenden van een operatie kennis hebben van ideeën die zich op dit vlak in hoog tempo ontwikkelen. Een minimaal bewustzijn van wat het betekent om een evenement vanuit een risicoperspectief te benaderen en de consequenties hiervan voor de politieke operatie is nodig om het politiewerk op dit vlak te laten aansluiten bij veranderde maatschappelijke omstandigheden. Daarnaast is kennis van risicodenken ook nodig om te vermijden dat men rücksichtslos gehoor geeft aan de wensen omtrent risicoreductie die de operatie vanuit de bestuurlijke omgeving bereiken (zowel van binnen als van buiten de politie). De politie moet dus evengoed in staat zijn om met kennis van zaken weerstand te bieden aan de neiging om risicoreductie tot in het oneindige door te voeren. Het wapenen van politiemensen tegen doorgeslagen neigingen tot risicoreductie is zowel op strategisch, beleidsmatig niveau als op operationeel niveau, bij concrete evenementen, aan de orde. Op beide niveaus zal de politie een positie moeten (kunnen) verwerven waarin zij uitgangspunten formuleert en grenzen afbakent. In haar eigen belang. Hiertoe is de politie op dit moment onvoldoende in staat. Om dit te realiseren is het noodzakelijk dat binnen de politie meer kennis ten aanzien van deze zaken wordt ontwikkeld en verspreid. Deze kennis moet een vaste plaats krijgen in het onderwijs. Omdat de ontwikkelingen op dit gebied naar verwachting nog volop zullen evolueren is het ook nodig om praktijkervaringen te blijven monitoren en te zorgen voor kennisontwikkeling van onderop: door betrokkenen uit de praktijk van tijd tot tijd ervaringen en expertise te laten uitwisselen en deze kennis te borgen in het regulier politieonderwijs. Regulier onderwijs, onderzoek, symposia en praktijkverbeteringstrajecten (bijvoorbeeld door peer reviews) zijn verschillende methoden om dit doel te bereiken, bij voorkeur afgestemd op elkaar, omdat onderwijs, onderzoek en praktijk, zeker in dit stadium, evenveel van elkaar kunnen leren.

Er is niet één set aan knelpunten/verbetermogelijkheden voor de Nederlandse politie aan te geven. Wel heeft het onderzoek de volgende ontwikkelthema's voor goede werkwijzen aan het licht gebracht.

- Betere analyseproducten; explicieter, integraler en koppelen van maatregelen aan risico's, maar ook bondig, toegankelijk en eenvoudig toe te passen.
- Meer beïnvloeding van risico's bij de vergunning van een evenement; meer in het algemeen het verschuiven van operationele aandacht van reactie op incidenten naar proactief en preventief risicomanagement.
- Beter doordenken van risicomanagement in termen van effectiviteit en efficiency van de operatie en het tegengaan van doorgesloten risicoreductiedenken (bijv. de 'Wet van Pleuris' uit het onderwijs halen).
- De rol van risicoanalyse in de operationele voorbereiding van een evenement explicieter vormgeven, waarbij voortdurende wisselwerking tussen 'blauw' en 'informatie' aan de orde is; de cruciale beslissingen in de operatie zijn hiervoor mede richtinggevend.
- Alertheid en frisheid met betrekking tot (nieuwe) risico's een plaats geven in de operatie.
- Succesvolle voorbeelden van multidisciplinaire voorbereiding op risico-evenementen verspreiden naar regio's waar risicomanagement nog vooral monodisciplinair plaatsvindt.

In dit onderzoek is het daadwerkelijk benutten van intelligenceproducten in de operatie als belangrijkste succesfactor naar voren gekomen. De voortdurende wisselwerking tussen 'blauw' en 'informatie' is hiervoor een belangrijke hefboom en zou prioriteit en als eerste aandacht moeten krijgen. Professionele interactie tussen operatie en informatie leidt ertoe dat analyseproducten meer gericht kunnen worden op de beslissingen die er in de operatie toe doen en dat de operationele werkelijkheid meer en meer gevoed wordt door een met intelligence onderbouwd beeld. Dit heeft ook zijn positieve effect op de andere thema's. Een professionele interactie leidt tot de ruimte waarin operatie en informatie met elkaar positief kritisch kunnen bouwen aan een effectieve en efficiënte operatie die meer en meer proactief en preventief zal werken, en waar analyseproducten verder doorontwikkelen. De feitelijke modellen, handboeken en tools die men dan gebruikt zijn van minder

belang, zolang informatie en operatie deze samen vanuit de professionele ruimte als onderwerp van ontwikkeling centraal stellen en voorkomen dat dit verwordt tot een verplicht en symbolisch onderdeel.

6

Brieven bij evenementen: een verkenning in de praktijk

Lectoraat Intelligence

Michiel In 't Veld & Mariëlle den Hengst

‘Teams Opereren Uitsluitend Volgens Briefing’

De briefing speelt een rol in de voorbereiding op een evenement en vormt een middel om instructies over te dragen of bejegeningprofielen toe te lichten. Ook binnen de peer reviews komt de briefing terug als moment van sturing voorafgaand of tijdens een evenement. Dit hoofdstuk neemt, op basis van bevindingen in de peer reviews, evaluatiestudies en observaties en interviews, de evenementenbriefing ‘onder de loep’. Er volgt een analyse van plus- en minpunten en aanbevelingen om de evenementenbriefing als sturingsinstrument effectiever te benutten zodat zij meer operationele waarde krijgt.

Een ‘briefing’ over brieven

De (de)briefing komt binnen de Nederlandstalige beleids- en wetenschappelijke politieliteratuur steeds vaker terug als belangrijk moment van sturing en als onderwerp van studie.³⁰ In 2003 wordt briefing en debriefing voor het eerst beleidsmatig uitgewerkt als procesbeschrijving (ABRIO, 2003) en in de loop van de daaropvolgende jaren verschijnen de eerste tekortkomingen van het briefingsproces in rapporten van

³⁰ Binnen de internationale wetenschappelijke politieliteratuur is er medio de jaren '70 al aandacht voor de politiebrieven, met name in het Verenigd Koninkrijk. Zie hiervoor: Bull (1979), Bull & Peace (1978), Reid & Bull (1973), Bull et al. (1983) en Peace & Openshaw (1979).

de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV, 2004; 2006; 2008). Recentelijk heeft briefing ook in Nederland wetenschappelijke aandacht gekregen zoals de onderzoeken van CrisisLab en het lectoraat Intelligence van de Politieacademie laten zien (Scholtens et al., 2013; Den Hengst & In 't Veld, 2014). Ook binnen het ontwerpplan van de Nationale Politie komt het geven van een briefing en debriefing terug als 'de graadmeter voor een goedwerkende informatieorganisatie' (Kwartiermaker Nationale Politie, 2012: 23).

Belangrijke bevindingen zijn dat informatie in de briefing grotendeels niet wordt onthouden door toehoorders, dat operationeel leidinggeven weinig zeggenschap hebben over de inhoud van de briefing, dat de briefing niet tot daadwerkelijke sturing leidt en dat alleen in bijzondere situaties wordt gedebrieft (Scholtens et al., 2013; Den Hengst & In 't Veld, 2014). Daarnaast is een belangrijke bevinding dat de briefing meer is dan 'het geven van essentiële informatie en duidelijke instructies voorafgaand aan de uitvoering van het werk' (ABRIO, 2003). Een briefing zou naast het geven van 'essentiële informatie' en 'instructies' (sturing) ook een bijdrage moeten leveren aan elementen als alertheid, teambuilding en leren. Alertheid staat voor het hebben van de juiste informatie en niveau van concentratie. Teambuilding staat voor het besef dat ieder een rol heeft in het grotere geheel en dat men als team samen opereert. En het leren krijgt bijvoorbeeld vorm door terug te kijken op eerdere gebeurtenissen of door gezamenlijk op een specifiek onderdeel in te zoomen op hoe daar invulling aan te geven (Den Hengst & In 't Veld, 2014).

Kenmerkend voor bovenstaande studies is dat zij zich vooral richten op de briefing voor het alledaagse politiewerk. Echter bestaat politiewerk niet alleen uit het straatwerk, ook het handhaven van de openbare orde tijdens de vele evenementen in Nederland behoort tot de taken van de politie. Over de briefings die voorafgaand aan een evenement worden gegeven is nog weinig bekend. Uit evaluaties van evenementen met ernstige incidenten, zoals Project X in Haren en Sunset Grooves in Hoek van Holland, blijkt dat briefings tekortschieten. Over de briefings bij evenementen in het algemeen, zonder ernstige incidenten, is weinig bekend. Tegelijkertijd is er juist voor briefings bij evenementen en speciale acties meer beschreven en onderwezen over de opbouw, vorm en structuur van de briefing dan voor de dagelijkse

politiewerkzaamheden; een voorbeeld is het 5-paragrafenmodel, dat een plek heeft in de leergang voor commandanten van de Mobiele Eenheid (ME). Deze combinatie van bevindingen maakt dat wij de evenementenbriefing hebben onderzocht. Wordt bij evenementenbriefings ook tegen de bekende ‘briefingsobstakels’ aangelopen of wordt hier juist wél informatiestuurd gewerkt?

Dit hoofdstuk zal hiervoor een eerste aanzet geven en op basis van observaties, interviews, evaluatiestudies en peer reviews³¹ inzicht geven in de evenementenbriefing. De zojuist genoemde elementen van een briefing (alertheid, sturing, teambuilding & leren) zullen als kader dienen om structuur te creëren in de bevindingen. In paragraaf 1.2 zal allereerst het briefingsproces rond evenementen worden beschreven. Paragraaf 1.3 en 1.4 beschrijven de bevindingen met betrekking tot de evenementenbriefing uit respectievelijk de peer reviews en evaluatiestudies. Paragraaf 1.5 beschrijft de huidige praktijk aan de hand observaties en interviews bij vijf evenementen. Paragraaf 1.6 geeft samenvattend de bevindingen weer en er worden aanbevelingen gedaan voor verdere ontwikkeling van de evenementenbriefing.

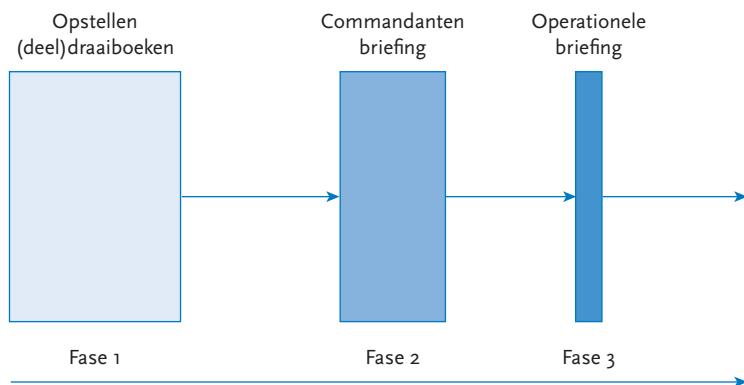
Briefingsproces rond evenementen in kaart

In deze paragraaf wordt de opbouw en plaats van de briefing beschreven in de voorbereiding op een evenement. Deze paragraaf is gebaseerd op de resultaten van observaties en interviews met betrokkenen in de voorbereiding op evenementen. Voor een gedetailleerde procesbeschrijving van de algemene voorbereiding op evenementen zie de ‘Handreiking evenementenveiligheid’ (Van Hijum et al., 2011).

Evenementen zijn er in verschillende soorten en maten. De voorbereiding van evenementen, waarvan de briefing een onderdeel is,

³¹ De peer review-evaluatiemethode is een intercollegiale leer methode, ontwikkeld door het lectoraat Openbare orde & Gevaarbeheersing van de Politieacademie. Het idee van de peer review-evaluatiemethodiek is om, op verzoek van een verantwoordelijke politie-eenheid, op vrijwillige basis ervaren politiecommandanten de politieke aanpak van een openbare orde-optreden te laten evalueren. Niet achteraf, terugkijkend, maar door de operatie bij te wonen en in een observerende rol te volgen (Adang, Van Oorschot & Bolster, 2011).

kent daarmee ook verschillende varianten. De burgemeester is wettelijk belast met het toezicht op evenementen en onder leiding van de gemeente wordt een evenement geclassificeerd in een A-, B- of C-categorie (respectievelijk laag, middel of hoog niveau van veiligheidsrisico's).³² Op basis van deze classificatie wordt al dan niet een multidisciplinaire voorbereiding opgestart, waarbij de gemeente samen met politie, GHOR³³ en brandweer tot een integraal veiligheidsadvies en risicobeleid komt (Van Hijum et al., 2011). Parallel hieraan start de politie haar eigen monodisciplinaire voorbereiding. Deze 'mono-voorbereiding' kent grofweg drie varianten: (1) voorbereiding door een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO), (2) voorbereiding vanuit de reguliere politieorganisatie met de mogelijkheid tot opschaling naar een SGBO-structuur ('slapend SGBO') en (3) voorbereiding door de reguliere politieorganisatie, zonder een SGBO-structuur achter de hand (Den Hengst, Rovers & Regterschot, 2014: 50). Ongeacht deze varianten kent het briefingsproces richting het evenement globaal drie fasen.



Figuur 6.1 voorbereidingstraject evenementen

³² Zie voor uitgebreide beschrijvingen van het voorbereidingstraject en het wettelijk kader rond evenementen de Handreiking Evenementen Veiligheid (deel 1 t/m 4).

³³ Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio.

De eerste voorbereiding op een evenement start men, afhankelijk van de grootte, het type en de verwachte risico's van het evenement, doorgaans ruim – soms wel een jaar – van tevoren. Tijdens deze eerste fase van het voorbereidingstraject worden onder andere (deel)draaiboeken met scenario's opgesteld en vindt afstemming plaats binnen de 'driehoek' tussen eenheidsleiding, officier van justitie en burgemeester, bijvoorbeeld over drugsrichtlijnen. Ook vindt overleg plaats met de organisator en overige hulpdiensten zoals brandweer en GHOR. De (deel)draaiboeken nemen hier een belangrijke plaats in omdat zij taakomschrijvingen geven op een aantal terreinen van de politie zoals mobiliteit, handhaving en opsporing. Deze draaiboeken kennen vaak een opbouw volgens het 5-paragrafen-model, bestaande uit: 1) toestand, 2) opdracht, 3) uitvoering, 4) verzorging en 5) bevelvoering/verbindingen. Het 5-paragrafenmodel komt oorspronkelijk uit het Amerikaanse leger en vormt tot op het heden het middel om informatie en instructies via een briefing over te dragen naar grondtroepen (Smith, 1988: 14).³⁴ De eerste fase van de voorbereiding wordt uitgevoerd door een beperkt aantal politiefunctionarissen. In geval van een SGB0-situatie ('knoppenmodel') zijn dat de Algemeen Commandant (AC), Hoofd Ondersteuning (HON), Hoofd Informatie (HIN), Hoofd Bewaken & Beveiligen (HBB), Hoofd Mobiliteit (HMOB), Hoofd Handhaven & Netwerken (HNN), Hoofd Ordehandhaving (HoHa), Hoofd Opsporing (HOps), Hoofd Opsporingsexpertise (HOPex) en Hoofd Interventie (HInt) (Regionaal Crisisplan, 2009: 70). Dit zogenoemde 'knoppenmodel' wordt soms aangevuld met een operationeel commandant en/of een bureau Conflict- en Crisisbeheersing. In geval van voorbereiding door de reguliere politieorganisatie worden in sommige gevallen de 'knoppen' van een SGB0 overgenomen. Soms wordt een andere invulling gekozen, maar bijna altijd komt het neer op een beperkte groep mensen met verdeelde verantwoordelijkheden. Deze beperkte groep mensen is intensief betrokken bij de keuzes die gemaakt worden betreffende de aanpak van en inzet bij het evenement en zijn langere tijd met de voorbereiding bezig.

34 In 1897 werd de 'Five Paragraph Field Order' door kapitein Eben Swift geïntroduceerd in het *Journal of the United States Cavalry Association*, een vaktijdschrift van het Amerikaanse leger. Aan de basis van zijn model lagen de praktijkervaringen van de Duitse generaal-veldmaarschalk Helmut von Moltke (1848 – 1916), (Smith, 1988: 5).

De (deel)draaiboeken vormen de informatiebron voor de tweede fase van het voorbereidingstraject, het houden van de commandantenbriefing. De commandantenbriefing wordt doorgaans in de week voorafgaand aan het evenement gehouden en bevat informatie voor de verschillende 'hoofden' en locatie- en/of sectiecommandanten. In enkele gevallen volgt aansluitend ook een verkenning van het terrein waar het evenement plaatsvindt. Vaak wordt voorafgaand aan deze briefing het draaiboek per e-mail verstuurd naar de commandanten. Daar waar de kerngroep ('de knoppen') lang de tijd heeft gehad om als het ware in het evenement te groeien, hebben de commandanten gemiddeld een week om zich de specifieke eigenschappen en keuzes van het evenement eigen te maken. Keuzes hoeven er dan doorgaans niet meer gemaakt te worden; van belang is dat hoe meer het evenement, de scenario's en de draaiboeken 'tussen de oren' zitten, hoe beter men kan schakelen tijdens het evenement. De commandantenbriefing en het draaiboek dragen hier aan bij. Belangrijk onderdeel hierbij is ook dat de commandanten van elkaar weten wat te verwachten, zodat zij goed kunnen samenwerken.

In derde fase wordt de briefing gegeven aan de operationele medewerkers, zoals bikers, motoragenten, surveillanten, agenten, of manschappen van de ME. Deze briefing wordt vlak voor de start van het evenement gegeven op het evenemententerrein of op een nabijgelegen politiebureau dat als verzamellocatie voor politiepersoneel fungeert. Binnen de ME wordt deze briefing ook wel aangeduid als de 'motorkapbriefing'. In de regel wordt deze briefing verzorgd door een commandant die de commandantenbriefing heeft bijgewoond en de informatie vertaalt en interpreteert richting zijn team. Daar waar een commandantenbriefing doorgaans richting de drie kwartier (exclusief terreinverkenning) in beslag neemt, duurt deze briefing korter, in de richting van een halfuur.

In hoofdlijnen voltrekt de voorbereiding en daarbinnen het briefingsproces rond evenementen zich langs deze weg. Wel moet worden opgemerkt dat er ook variaties mogelijk zijn, net zoals we deze variaties al schetsten aan het begin van deze paragraaf. Afhankelijk van de grootte van het evenement wordt soms enkel volstaan met een operationele briefing vlak voor aanvang van een evenement. Daarnaast kan er ook sprake zijn van een commandanten- en operationele briefing in

één, in de week voorafgaand aan het evenement. In deze laatste vorm wordt de briefing als het ware ‘in rust gegeven’ en dat heeft als voordeel dat er niet wordt gebriefd in de hectiek vlak voor de start van een evenement. Nadelig is echter dat het in de praktijk lastig blijkt om alle operationeel uitvoerenden ook tijdens deze briefing aanwezig te laten zijn.

Peer reviews: *do's and don'ts*

In de afgelopen jaren zijn er tientallen evenementen met de peer review-methode bestudeerd. Niet in al deze peer reviews is de briefing als aandachtspunt aan de orde gekomen; op basis van de behoefte van de AC van het betreffende evenement worden de aandachtspunten voor de peer review vastgesteld. In de 17 peer reviews³⁵ die in het kader van dit hoofdstuk zijn onderzocht is in 5 peer reviews de briefing expliciet benoemd als aandachtspunt door een AC. In de overige peer reviews zijn wij wel observaties van de briefing door het peer review-team tegengekomen. De observaties die in deze 17 peer reviews met betrekking tot briefen zijn beschreven vatten we hieronder samen aan de hand van het raamwerk briefen als benoemd in paragraaf 1.1: hoe ‘scoorden’ de peer reviews positief en negatief op de elementen alertheid, sturing, teambuilding en leren?³⁶

Waar gaat het mis?

Ten aanzien van alertheid viel op dat scenario's met bijbehorend handelingsperspectief vaak niet of onvoldoende werden benoemd in de briefings. Het gaat bijvoorbeeld om: ‘wat te doen bij aanwezigheid van hooligans?’ of ‘wat te doen bij extreme weersomstandigheden?’. In de

35 TT Assen (2013, 2012, 2011), Zomercarnaval Rotterdam (2013, 2012, 2011), Nijmeegse Vierdaagse (2013, 2012, 2011), Lowlands (2013, 2012, 2011), Tilburgse kermis (2013), Koninginnenach Den Haag (2012, 2011) en de Zwarte Cross (2013, 2012).

36 De meeste observaties raken uiteraard aan meer dan één effect; bijvoorbeeld het bieden van ruimte om persoonlijke ervaringen met het bejegeningprofiel te delen is van positieve invloed op teambuilding, sturing en leren. De ordening die we in de tekst toepassen is daarom niet allesomvattend.

briefings is er vaak te weinig ruimte voor het goed doorleven van de scenario's.

Alertheid wordt lastig door soms tegenstrijdige informatie: draai-boeken vermelden wat anders dan tijdens de briefing wordt gedeeld, of zelfs de sheets tijdens de briefing wijken af van het gesproken woord in de briefing. Verder ontbreekt het in de briefing af en toe aan een herkenbare structuur, zoals het 5-paragrafenmodel, waardoor de alertheid afneemt.

Ook op het vlak van sturing schiet de briefing tekort en dan met name bij de toelichting van het bejegeningprofiel. Dit profiel wordt vaak niet in detail toegelicht waardoor agenten niet altijd weten hoe zij dit profiel exact ten uitvoer moeten brengen. Exemplarisch hiervoor is dat in veel peer reviews wordt aangegeven dat het bejegeningprofiel voorschrijft dat agenten zoveel mogelijk in koppels zichtbaar rond het evenemententerrein surveilleren, niet moeten 'samenklitten' en aanspreekbaar moeten zijn voor de bezoekers. Een aantal peer reviews laten zien dat agenten elkaar juist in groepjes opzoeken zonder rond het evenemententerrein te surveilleren waardoor de als onwenselijk beschouwde gesloten houding ontstaat. Een bijkomend probleem hierbij is dat tijdens evenementen veelal 'flex-ME'³⁷ wordt ingezet. De operationele achtergronden van flex-ME, zoals uitrusting, houding, bejegening richting publiek en precieze functie tijdens op- en afschaling, worden in de briefing onvoldoende toegelicht.

Een ander voorbeeld waarin sturing tekortschiet is het niet toelichten van werkinstructies. Vaak blijven argumenten over het waarom van een werkinstructie achterwege. Het niet op persoonlijke titel mogen twitteren tijdens evenementen is hier een voorbeeld van. De instructie is helder maar de beweegredenen achter dit verbod worden niet duidelijk. En juist de achtergrond bij bepaalde instructies maakt dat politiefunctionarissen zich deze eigen maken.

37 Flex Mobilele Eenheid, ofwel flex-ME, is een relatief nieuw concept binnen de Nederlandse politie. Een flex-ME'er draagt een specifieke uitrusting en opereert tijdens een evenement als agent in reguliere dienst. Wanneer besloten wordt tot opschaling kan de flex-ME'er door zijn uitrusting eenvoudig 'veranderen' in een ME'er met bijbehorende helm en wapenstok. Door de inzet van flex-ME kan de politiecapaciteit efficiënter worden ingezet (Kruijer, 2012).

Het gebeurt ook dat bepaalde instructies rond een onderwerp van elkaar verschillen. In draaiboeken komen deze verschillen soms al naar voren, in de briefings worden deze nog eens duidelijker. Het gebruik van het FoBo-concept (Front Office Back Office) voor het afhandelen van verdachten is hiervan een voorbeeld. Deels wordt uitgedragen en toegelicht gebruik te maken van FoBo bij het afhandelen van verdachten: door te bellen naar FoBo kunnen medewerkers telefonisch al een aanhoudingsproces-verbaal (aanhoudingspv) voorbereiden, terwijl de agent nog 'op straat' is. Deels wordt echter uitgedragen gebruik te maken van aanhoudingskaarten en worden de ruimtes die beschikbaar zijn voor het opmaken van een aanhoudingspv onder de aandacht gebracht.

Op het vlak van teambuilding moet worden opgemerkt dat in veel peer reviews het bejegeningprofiel in de briefing wordt gepresenteerd als 'een eis van boven'. Enerzijds draagt dit niet bij aan de acceptatie van het bejegeningprofiel door de groep en anderzijds draagt het niet bij aan de overtuigingskracht van de leidinggevende die de briefing verzorgt. Beiden hebben een remmend effect op teambuilding. Ook kan het niet-duidelijk benoemen van de rol van andere disciplines, zoals opsporing, tot frustraties in de uitvoering leiden. Zo wordt in een van de peer reviews genoemd dat de eenheden in de briefing een bejegeningprofiel doorkrijgen dat zij vervolgens ook op 'straat' toe passen. Echter is dit repressieve profiel van 'snel aanhouden' niet vertaald naar de arrestantenafdeling; daar is men er juist op gericht de cellen leeg te houden. Deze tegengestelde belangen belemmeren het 'samen optrekken'. Dergelijke tegenstellingen, of in ieder geval verschillende keuzes, komen vaker voor en bevorderen teambuilding niet. Het bij sturing genoemde voorbeeld rond FoBo illustreert dit ook.

Hoewel het vaak niet mogelijk is iedereen tegelijk en op dezelfde locatie te briefen, draagt dit wel bij aan teambuilding. In een aantal peer reviews wordt duidelijk dat soms medewerkers die op dezelfde locatie werkzaam zijn en elkaar in het werk zeker gaan tegenkomen niet tegelijk gebriefd worden, en dat er zelfs medewerkers zijn die helemaal niet gebriefd worden.

Wat zijn goede praktijken?

Naast de knelpunten laten de peer reviews ook goede praktijken zien. Ten aanzien van het element alertheid wordt de commandantenbriefing als positief ervaren. Deze briefing wordt ‘in rust’ gegeven waardoor men zich goed kan voorbereiden. Een nadeel van deze briefing is dat in de regel niet altijd alle commandanten aanwezig zijn omdat bij sommige evenementen aanwezigheid bij de commandantenbriefing geen verplichting is.

Een tweede goede praktijk die de alertheid bevordert, is de weergave van een tijdlijn in de briefing. Wanneer een evenement meerdere jaren achtereen heeft plaatsgevonden kan op basis van deze gegevens een tijdlijn worden geconstrueerd waarin ingezoomd wordt op bijvoorbeeld pieken in bezoekersaantallen of op de politiecapaciteit gedurende het evenement. Ook blijkt uit de peer reviews dat de actualiteit van informatie, gepresenteerd in de briefing, van groot belang is voor de betrokkenheid en alertheid van personeel. Met name bleek dat uit een evenement waarbij agenten op straat van actuele informatie werden voorzien door middel van pushberichten die zij op een smartphone ontvingen, een voorbeeld van doorlopend en *real time* brieven.

Ook het gebruiken van eenzelfde briefing voor alle verschillende briefingmomenten wordt in de peer reviews als een goede praktijk gewezen.

Een element dat de teambuilding versterkt en als goede praktijk uit de peer reviews naar voren komt, is het visueel maken van een zone-indeling in de briefingsruimte. Bij een van de evenementen werd de binnenstad opgedeeld in vijf zones met bijbehorende zonecommandanten. De tafels in de briefingsruimte vertegenwoordigden de vijf zones waardoor direct contact ontstond tussen de medewerkers die gedurende het verloop van het evenement met elkaar werkzaam waren.

Ten tweede komt in een van de peer reviews de videoboodschap terug als effectief instrument om betrokkenheid en teambuilding te creëren tijdens een briefing. Wel wordt in de peer review opgemerkt dat van belang is dat actuele operationele informatie vooral via een spreker moet worden gepresenteerd en de nadruk bij de video moet liggen op informatie over de geschiedenis van het evenement en de bezoekersgroep.

Het interactief maken van de briefing draagt eveneens bij aan teambuilding en ook aan het leren. Bij een van de evenementen ervaart het peer review-team meer betrokkenheid wanneer de Officier van Dienst vragen aan de aanwezigen stelt, hoe bijvoorbeeld te handelen bij iemand die wordt gezocht.

Samenvattend kunnen we stellen dat op de elementen ‘alertheid’ en ‘teambuilding’ in de praktijk goede en minder goede elementen zijn geïdentificeerd in de peer reviews. Er is te leren van de goede praktijken en er is ruimte voor verbetering aan de hand van de aandachtspunten uit de minder goede praktijken. Het element ‘sturing’ wordt vooral in negatieve zin besproken in de peer reviews en biedt daarmee ruimte voor verbetering. Het element ‘leren’ komt in de peer reviews niet expliciet aan de orde. Dit betekent overigens niet dat er in de briefings geen ruimte en aandacht is voor leren, maar wel dat in de peer reviews vanuit die invalshoek niet naar de briefings is gekeken.

Evaluatiestudies

Naast informatie in de peer reviews zijn er de afgelopen jaren een aantal evaluatiestudies verschenen over geëscaleerde evenementen. Bekende voorbeelden zijn het rapport van de commissie Haren (2013), het rapport over het Koninginnedagdrama (2009) en het rapport over de rellen in Hoek van Holland (2009). Deze evaluatiestudies besteden allemaal ook aandacht aan de briefing. De belangrijkste bevindingen met betrekking tot briefing en debriefing vatten we hieronder samen onder de vier effecten: alertheid, sturing, teambuilding en leren.

Zo blijkt op het vlak van ‘sturing’ dat in de briefing voorafgaand aan het evenement Sunset Grooves in Hoek van Holland niet duidelijk was of de politie het terrein wel of juist niet mocht betreden (Muller et al., 2009: 58). In de briefing werd niet duidelijk voor andere operationele diensten of bijvoorbeeld de ME aanwezig zou zijn, waardoor er verschillende verwachtingen en beelden waren over de inzet van ME tijdens het evenement (Muller et al., 2009: 121). Dit komt ook herkenbaar terug in het rapport van de commissie Haren. Het blijkt dat er onduidelijkheid was in de briefing over de terminologie ‘Er is ME op de achterhand’. Dit werd door velen verschillend geïnterpreteerd aangezien een aantal

agenten op straat dacht dat de ME in Groningen letterlijk klaarstond om op te treden terwijl zij in werkelijkheid slechts een piketfunctie vervulden (Adang, 2013: 136).

Niet alleen rond de ME blijft sturing in de briefing in gebreke. In Haren bleek dat agenten niet waren geïnformeerd over het aanhoudingsbeleid toen de situatie in Haren daadwerkelijk escaleerde (Adang, 2013: 145). Muller et al. (2009) adviseren op basis van de bevindingen in het evaluatierapport van Sunset Grooves in Hoek van Holland: 'Tijdens de briefings moeten de tolerantiegrenzen in alle helderheid aan alle functionarissen en medewerkers bekendgemaakt worden.'

Ook op het gebied van alertheid doen Muller et al. (2009) aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie van Sunset Grooves in Hoek van Holland. 'De structuur van de briefings binnen de politie dient aangescherpt te worden. De verschillende onderdelen van de risicobeoordeling en van de draaiboeken dienen veel explicieter benoemd en genoemd te worden.' Dat komt ook terug in het rapport van de commissie Haren waar opgemerkt wordt dat bij een briefing voor de spotters (groep flex-ME-ers) niet werd gesproken over een noodverordening of de aanwezigheid van een opvanglocatie.

Muller et al. (2009: 121) adviseren ook informatie fysiek uit te reiken om de alertheid te vergroten: 'De belangrijkste instructies moeten samen met relevant kaartmateriaal aan alle betrokkenen worden uitgereikt in een handzaam formaat. Voorafgaand aan de briefing moeten deelnemers in de gelegenheid zijn gesteld om kennis te nemen van het draaiboek'. Dat bovenstaande aanbeveling al wel in de praktijk wordt toegepast blijkt uit het rapport van het IOOV over het Koninginnedagdrama. Uit het evaluatierapport blijkt dat agenten, belast met een verkeerstaak, negen dagen (21 april) voorafgaand aan de briefing al via e-mail van instructies waren voorzien (IOOV, 2009: 206). Ook in Haren kregen agenten informatie fysiek: zij kregen een zwart-wit Google Maps-printje mee met de plattegrond van Haren. De bedoeling hiervan was goed, de kaarten waren echter dermate slecht leesbaar dat het resultaat ervan niet werd gehaald (Adang, 2013: 116).

Op het gebied van teambuilding en leren is een gebrek aan (voldoende tijd voor) briefen niet bevorderlijk geweest. Een van de pelotonscommandanten geeft aan dat een groot aantal manschappen werd ingezet

zonder dat zij een adequate operationele briefing hadden ontvangen (Adang, 2013: 32). Ook de commandantenbriefing blijft op dit punt in gebreke. Adang (2013: 198) merkt op dat draaiboeken in de SGBO wel waren besproken met de commandanten van het eerste uur maar dat deze niet waren besproken met de commandanten die later werden opgeroepen. Hierdoor konden zij geen praktische feedback op de uitvoerbaarheid van deze draaiboeken geven (leren) en hadden zij onvoldoende tijd om de inhoud van de draaiboeken te leren kennen en zich bekend te maken met de locatie van optreden. Dit had weer een negatief gevolg voor de alertheid: onduidelijkheden over de verbindingen, communicatiekanalen, bevelvoering, de aan te treffen situatie en de uit te voeren taken in het politieoptreden (Adang, 2013: 198). Ook was er bij de bijstandverlenende eenheden geen duidelijkheid over de werking van de verbindingen en met name over de overbelasting van het netwerk C2000 (zgn. Busy's). Tijdens de briefing voor de bijstandverlenende eenheden is hier geen aandacht aan geschonken (Adang, 2013: 199).

Een bijzondere aanbeveling met betrekking tot alertheid wordt gedaan door de commissie Haren en is specifiek voor de gebeurtenissen in Haren en de huidige maatschappij waar sociale media een belangrijke rol spelen: de commissie pleit ervoor om resultaten van het monitoren van sociale media een vast onderdeel te laten zijn van de briefing, met name als de sociale media in de aanloop naar het evenement een grote rol spelen zoals in Haren (Van Dijk et al., 2013: 124).

Huidige praktijk

In aanvulling op de lessen die op het gebied van briefen te trekken zijn uit de peer reviews en evaluatiestudies hebben wij in 2013 een aantal evenementen bezocht, daarbij specifiek gekeken naar het briefingsproces en betrokken politiefunctionarissen geïnterviewd. Observaties en interviews zijn gehouden in de voorbereiding op het dancefestival Mysteryland, muziekfestival Dutch Valley en de voetbalwedstrijd Ajax-Celtic. Daarnaast is vlak voor aanvang van het evenement de operationele briefing geobserveerd bij de Euregio Rally, de voetbalwedstrijd

Ajax-Celtic³⁸ en de Harleydag. In totaal zijn er zeven briefings geobserveerd, hiervan betroffen er drie een zogenaamde commandantenbriefing en vier een operationele briefing, de briefing vlak voor aanvang van het evenement.

Bij deze observaties en interviews is op verschillende inhoudelijke aspecten gelet die in eerder onderzoek belangrijk zijn gebleken om bij te dragen aan alertheid, sturing, teambuilding en leren. Het betreft factoren als het aantal dia's, de tijdsduur, het aantal aanwezigen, het maken van notities, de briefingsruimte, het benoemen van de structuur van de briefing, clustering van informatie in de briefing, het gebruik van symbolen, het op de persoon geven van opdrachten en de gebruikmaking van hand-outs maar ook de invloed die de briefing heeft op het uiteindelijke werken op straat en de informatie die er volgens toehoorders toe doet op straat (Scholtens et al., 2013; Den Hengst & In 't Veld, 2014).

Commandantenbriefing (observaties)

Sturing

In alle commandantenbriefings wordt expliciet een dia gewijd aan 'de opdracht' of 'taak' van de politie tijdens het evenement. Deze dia is geaccentueerd (groot lettertype, cursief en dikgedrukt) en geeft in enkele volzinnen aan wat precies de algemene opdracht van de politie is tijdens het evenement. Vervolgens wordt er gedetailleerder ingezoomd, aan de hand van dia's, op de algemene taken van bijvoorbeeld een locatiecommandant, hoofd opsporing of hoofd mobiliteit. Deze subopdrachten of deeltaken worden in geen van de geobserveerde briefings expliciet vertaald naar specifieke personen die bij de briefing aanwezig zijn.³⁹

³⁸ Vlak voor aanvang van deze voetbalwedstrijd vonden meerdere operationele briefings plaats. Bij twee van deze briefings is er geobserveerd.

³⁹ Uit de interviews blijkt dat de toehoorders veelal de precieze taakomschrijving halen uit de (deel)draaiboeken die vooraf per e-mail zijn verzonden.

Alertheid

In één briefing wordt veelvuldig gebruikgemaakt van symbolen om medewerkers duidelijk te maken waar zij zoal op moeten letten of rekening mee moeten houden.⁴⁰ Opvallend was verder dat er niet in grote getale notities worden gemaakt tijdens de briefing, slechts in één briefing is expliciet waargenomen dat notities gemaakt werden op de iPad of op notitieblokjes. Daarentegen viel bij een van de briefings op dat toehoorders graag een overzichtskaart van het evenemententerrein hadden ontvangen; nu was deze alleen te raadplegen op de dia. Op deze kaart zou met pijlen moeten worden aangegeven waar de verschillende eenheden worden ingezet; dit was nu niet het geval.

Ook ten aanzien van de structuur van de briefing kunnen we enkele opmerkingen plaatsen. Ten eerste wordt de opbouw van de briefing niet altijd toegelicht bij de start van de briefing en is informatie in twee van de drie geobserveerde briefings niet geclusterd per thema. Een aantal onderwerpen lopen door elkaar heen in de briefing. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting bij informatie over de toegestane hoeveelheden drugs en de ontwikkelingen op het gebied van nieuwe drugs; het eerste werd halverwege de briefing getoond en het laatste op het einde van de briefing. Of de foto's van bepaalde artiesten op een evenement komen op verschillende dia's terug aan het begin en in het midden van de briefing. In één briefing komt duidelijk wel een clustering per thema naar voren en kent de briefing globaal een opbouw volgens het eerder genoemde 5-paragrafenmodel (zie paragraaf 1.2). De opzet van deze briefing is weergegeven volgens de paragrafen: toestand, opdracht, uitvoering, verbindingen en logistiek.⁴¹ De afzonderlijke paragrafen zijn 'opgeknippt' in meerdere dia's; dit wordt duidelijk doordat boven iedere dia de paragraaf wordt benoemd met een oplopend cijfer. De paragraaf 'opdracht' kent slechts één dia. Door deze clustering weten toehoorders tijdens de briefing precies waar men zich in de presentatie bevindt. Ook werd niet waargenomen dat de briefing een samenvattende dia bevatte van de gehele briefing. Wel wordt informatie in twee van de

40 Symbolen op één dia: 'flesje water', 'platte politiepet', 'bijenplaag', 'handgebaren voor instructies', cartoon: 'agent eet donut'.

41 In het originele 5-paragrafenmodel is de volgorde: toestand, opdracht, uitvoering, verzorging en bevelvoering/verbindingen (Smith, 1988).

drie briefings mondeling geprioriteerd.⁴² Het ging dan bijvoorbeeld om beleidsuitgangspunten, bejegeningsprofielen en werkafspraken.

Over de briefingsruimte is ons het volgende opgevallen. In twee van de drie briefings werd gebruikgemaakt van een aparte briefingsruimte. De ramen van deze ruimtes waren afgeschermd door dichtgedraaide lamellen of luxaflex; afleiding van buiten is daarmee geminimaliseerd. In een van deze twee ruimtes was sprake van een U-opstelling, waar de commandanten aan een tafel plaatsnamen. Een U-opstelling bevordert interactie en draagt daarmee bij aan onder andere teambuilding en leren. In de andere ruimte was gekozen voor een bioscoopopstelling. Deze keus lag voor de hand gezien de grootte van de groep (36 personen) en de oppervlakte van de ruimte. Ook werd in deze laatste ruimte door de briefer gebruikgemaakt van de aanwezige lessenaar. De derde briefing werd gegeven in een grote kantine waar de tafels verschillende zitjes vormden.

Teambuilding

Ten aanzien van teambuilding viel op dat in twee briefings werd gestart met een voorstelronde. De briefer verzocht de aanwezigen om één voor één te gaan staan en zich voor te stellen. Dit werkt verhelderend en haalt aanwezigen uit de anonimiteit aangezien in de voorbereiding van een evenement vaak veel personen van verschillende disciplines betrokken zijn. Naast politiefunctionarissen waren er bij twee briefings ook medewerkers van de gemeente (toezicht en handhaving), boswachters en cateringmedewerkers aanwezig. In de briefing waar in de kantine gebriefd werd, kozen de aanwezigen ervoor om in (bekende) groepjes aan tafel te gaan zitten; hier werd ook niet gestart met een voorstelronde, dit lijkt niet bevorderlijk voor de teambuilding in zijn geheel.

In één geval kwam het voor dat er een briefing in een briefing ontstond. Een van de aanwezigen nam, op verzoek van de briefer, het woord over om het mobiliteitsplan toe te lichten. Het leeraspect, zoals het terugkijken op eerdere gebeurtenissen en hieraan instructies koppelen, zijn wij in de commandantenbriefings niet expliciet tegengekomen.

⁴² Hiermee wordt bedoeld op het expliciet benoemen van de importantie van informatie voor de toehoorder. Vaak gaat dit gepaard met verduidelijkjngstermen zoals 'essentieel', 'belangrijk' of 'dit is waar het om draait'.

Tot slot melden wij de terreinverkenning: bij twee geobserveerde briefings werd de briefing afgesloten met een terreinverkenning. Tijdens de verkenningen worden de toehoorders verdeeld over politiebussen en wordt op en rond het evenemententerrein gereden. Hierbij nam de briefier plaats in de eerste bus en onder het rijden werd informatie via de portofoon gegeven over de calamiteitenroutes op en rond het terrein en over de verschillende podia, parkeerplaatsen en EHBO-posten. Voor de teambuilding ('samen erop uit') en de visualisatie van de briefing (alertheid) is de terreinverkenning een adequaat middel. In de toelichting tijdens de verkenning kan nog winst worden geboekt door informatie (plattegronden) uit te delen tijdens de verkenning en de ontvangers aan te sporen om aantekeningen en foto's te maken.

Gemiddelde kenmerken commandantenbriefing (n=3)

Tijdsduur	43 minuten
Dia's	20 dia's
Deelnemers	27 personen

Operationele briefing (observaties)

Sturing

Evenals in de commandantenbriefing worden ook in de operationele briefing geen opdrachten op de persoon toegekend. Wel worden koppels ingedeeld en taakgebieden aangegeven of inzetlocaties van koppels.⁴³ In één briefing gebeurde dit laatste ook niet.

Leren

In één van de briefings weet de briefier door middel van voorbeelden expliciet uit te leggen wat hij van zijn mensen verwacht ten aanzien van de inzet van flex-ME. Door voorbeelden uit het verleden te gebruiken maakt de briefier duidelijk wat wel en wat geen wenselijk gedrag is.

⁴³ Ook hier geldt dat de toehoorders via e-mail (deel)draaiboeken ontvangen waarin specifieke details staan over de taken.

Alertheid

In twee van de vier briefings wordt een duidelijke opbouw benoemd en wordt informatie volgens het 5-paragrafenmodel geclusterd. Ook worden hier prioriteiten gesteld door de briefer en een aantal belangrijke punten samengevat in een highlight dia;⁴⁴ een dia bestaande uit vijf onderwerpen die door de briefer kernachtig, met gebruik van verduidelijkingstermen en concrete voorbeelden wordt toegelicht. Bovendien werd tijdens deze briefing een kaart getoond van de inzetlocatie waarop met pijlen en cirkels stond aangegeven waar welke eenheden werden ingezet.

De andere twee briefings laten een ander beeld zien. In één briefing wordt niet gebruikgemaakt van technische hulpmiddelen. Wel wordt er gebriefd aan de hand van hand-outs die de toehoorders aan het begin van de briefing ontvangen. Dit komt de structuur ten goede en daarbij wordt ook aangegeven welke informatie essentieel is. Deze informatie staat op één A4 samengevat en bevat een overzicht van de punten uit het draaiboek die voor de operationele medewerkers van belang zijn, volgens de briefer.⁴⁵ In de laatste briefing wordt de structuur aan het begin van de briefing duidelijk aangegeven. Echter is de informatie in de briefing niet geclusterd per thema en wordt in beperkte mate aangegeven wat de prioriteit geniet vandaag.

Het maken van notities gebeurt sporadisch. In sommige briefings worden met een smarthpone foto's gemaakt van bepaalde dia's.

Opvallend aan de vier geobserveerde operationele briefings is dat slechts één briefing werd verstoord door het afgaan van mobiele telefoons en het lawaai van portofoons. Daarnaast was de start van deze briefing rommelig doordat het systeem nog moest worden opgestart terwijl iedereen al aanwezig was in de briefingsruimte. Twee van de vier briefings werden gegeven in een kantine waar bij de één gebruikgemaakt wordt van een aanwezig projectiescherm met PowerPoint-presentatie en bij de ander geen technische hulpmiddelen worden gebruikt. In een van de kantines zijn de tafels opgesteld in een U-opstelling en in

44 Dia bestaande uit de volgende opsomming: bejegening, geweld, sociale media, omgang met pers en 'let op elkaar'.

45 Globale opsomming van A4: contactpersonen politietelefoonnummers, briefingstijden, diensttijden, verzorging, contactpersonen organisator evenement, veiligheidsplan, taak politie, kleding, verbindingen en debriefingstijd.

de ander wordt gebriefd zonder gebruik van technische hulpmiddelen, door iedereen te laten plaatsnemen aan een ronde tafel. Op deze manier ontstaat een interactieve sfeer waardoor de drempel laag is om vragen te stellen of een toelichting te geven. In de overige twee briefings wordt gebriefd in een soort collegezaal waar een bioscoopopstelling is neergezet. De ruimte bevat een groot projectiescherm waarop de briefing wordt weergegeven. Door deze opstelling ontstaat in minder mate interactie maar de opstelling, in combinatie met de afgesloten ruimte, zorgt voor een hoog niveau van concentratie, er zijn geen mogelijkheden om naar buiten te kijken en men wordt ‘gedwongen’ richting het projectiescherm te kijken.

Teambuilding

Ten aanzien van teambuilding valt op dat in een tweetal briefings de briefing als het ware wordt ‘gekaapt’ door een van de aanwezigen, waardoor een briefing in een briefing ontstaat. Waar bij de commandanten-briefing wel expliciet door de briever werd aangegeven dat er nog een toelichting zou volgen door een van de aanwezigen, gebeurde dit niet bij de operationele briefing. Vaak heeft ‘de tweede briever’ operationele informatie waarmee hij de briever aanvult of verbetert.

Een tweede punt ten aanzien van teambuilding is dat in een van de briefings de briever laat weten een bepaalde inzet niet waardevol te achten maar aangeeft dat dit ‘van hogerhand bepaald is’.

Een laatste observatie melden we betreffende de afsluiting van een briefing. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om een briefing af te sluiten. Na een persoonlijke rondvraag worden vaak door toehoorders alsnog ‘nabranders’ meegedeeld aan de groep. Hierdoor ontstond een enkele keer een nieuwe discussie terwijl de briever al heeft aangegeven dat de briefing is beëindigd.

Gemiddelde kenmerken operationele briefing (n=4)

Tijdsduur	27 minuten
Dia's	17 dia's
Deelnemers	23 personen

Informatie in de briefing (interviews)

Naast de observaties zijn tien semigestructureerde interviews gehouden met politiefunctionarissen, dit waren zowel ontvangers als gevers van de evenementenbriefing.⁴⁶ De respondenten zijn vlak na de briefing bevraagd op een aantal thema's.⁴⁷

Het eerste thema betrof de betekenis van de evenementenbriefing. Respondenten geven globaal aan de briefing te zien als het moment om 'de puntjes op de i' te zetten, om 'scherpte te creëren' en om 'een mind-set te krijgen'.

Vervolgens is de vraag voorgelegd welke informatie in de briefing zij daadwerkelijk benutten bij het maken van keuzes in de operationele uitvoering tijdens het evenement. Een meerderheid geeft aan vooral baat te hebben bij de indeling van het evenemententerrein en de bijbehorende calamiteitenroutes. Naast de terreinindeling wordt ook het bejegeningprofiel en het verbindingsschema benoemd als informatie die in de uitvoering daadwerkelijk wordt benut.

Niet-noodzakelijke informatie vinden de respondenten filmpjes over het evenement die geen relatie hebben met de operationele uitvoering. Datzelfde geldt ook voor het benoemen van artiesten bij muziekt festivals. Daarnaast wordt het noemen van de contactpersoon van de organisatie van het evenement beschouwd als *nice to know*-informatie.

Gevraagd naar informatie die het meest prioriteit geniet in de briefing noemen de respondenten een drietal punten. Ten eerste de *taakstelling*: hoe laat sta ik waar, met wie en wie is mijn commandant. Ten tweede noemt men het *aanhoudingsbeleid*: wat is wel en niet toegestaan, bijvoorbeeld met betrekking tot hoeveelheden toegestane drugs. Ten derde noemt men de *tijddlijn*. Alhoewel deze tijddlijn niet altijd wordt weergegeven in de briefing wordt deze wel als belangrijk

46 Functies van de respondenten tijdens evenement(en): sectiecommandant ME, commandant ingang openbaar vervoer, locatie commandant, Hulpofficier van Justitie, groepscommandant ME, motorrijder, operationeel expert regionale recherche, hoofdagent, surveillant en een supportersbegeleider.

47 Wat is een briefing?, Is de briefing van invloed op keuzes in werk?, Welke informatie is niet noodzakelijk?, Prioritaire informatie?, Informatie buiten de briefing om? en Wat zijn verbeterpunten?

ervaren. Globaal geeft de tijdlijn bezoekersstromen weer en aflossing- en opkomsttijden van politie-eenheden.

Gevraagd naar de belangrijkste bron van informatie buiten de evenementenbriefing om noemen de respondenten het draaiboek en het e-mailverkeer voorafgaand aan het evenement.

Over mogelijke aanbevelingen om de briefing te verbeteren is men eenduidig. De briefing mag visueler, waarbij vooral gebruik moet worden gemaakt van symbolen. Ook moet de briefing meer worden gestructureerd (een aantal respondenten noemen het 5-paragrafenmodel als uitgangspunt). Daarnaast wordt als aanbeveling een betere benutting van het draaiboek genoemd; dit zou veel meer dan nu het geval is de basis voor de briefing moeten zijn en informatie in de briefing moet consistent zijn met informatie in het draaiboek. Dit is volgens de respondenten nu niet altijd het geval.⁴⁸ Een respondent geeft hiervan een voorbeeld: in zijn draaiboek leest hij over het invullen van aanhoudingskaarten, in de briefing verwacht hij vervolgens meer informatie te krijgen over de praktische invulling hiervan: ‘Wanneer wel, of juist niet invullen, waar liggen deze kaarten en wie controleert deze kaarten?’ Niet altijd wordt deze specifieke informatie tijdens de briefing gedeeld waardoor tijdens het evenement onwetendheid ontstaat over het gebruik en er achteraf in evaluaties van het evenement over wordt geklaagd.

Naast deze inhoudelijke aanbevelingen wordt ook gewezen op de totstandkoming van de briefing. Een van de respondenten geeft aan dat de briefing al in vroeg stadium moet worden getoond in het voorbereidingstraject, bijvoorbeeld in een SGBO. Iedereen wordt vervolgens uitgenodigd om te reageren op de briefing en om met aanvullingen en wijzigingen te komen. Hierdoor ontstaat gedeelde verantwoordelijkheid voor de briefing en wordt het een gezamenlijk ‘product’. Ook wordt aangegeven om eventueel twee briefings op te stellen, waar bij de één meer de nadruk ligt op de steekwoorden en bij de ander de informatie staat uitgeschreven. De briefers kunnen hierdoor, op basis van ervaring met het spreken voor een groep, kiezen voor een van de twee opties.

⁴⁸ Dit bleek ook tijdens de observaties: bij een van de evenementen bleken de hoeveelheden toegestane drugs in het draaiboek niet overeen te komen met de informatie over drugs in briefing.

Conclusies en aanbevelingen

Onderliggend hoofdstuk heeft de vraag uitgewerkt hoe de briefing in voorbereiding op evenementen wordt gegeven en/of de 'briefingsobstakels' ook op de evenementenbriefing van toepassing zijn. Hiervoor zijn peer reviews en evaluatiestudies doorgenomen en hebben observaties en interviews plaatsgevonden.

Het briefingsproces in de voorbereiding op een evenement kan grofweg worden onderscheiden in drie fasen. Waarbij in fase 1 de briefing op basis van draaiboeken wordt samengesteld, in fase 2 de evenementenbriefing wordt gegeven (commandantenbriefing) en in fase 3 de briefing wordt gegeven voor het operationele personeel (operationele briefing). Het is van belang om dit onderscheid te onderkennen omdat de complexiteit van de evenementenbriefing vooral zit in de overdracht van de hoeveelheid informatie in combinatie met de factor tijd. In 'alle rust' worden tijdens het voorbereidingstraject draaiboeken opgesteld met bijbehorende scenario's, bejegeningprofielen en beleidsuitgangspunten. Specifiek voor evenementen geldt dat men bijvoorbeeld wil voorkomen dat men wordt verrast door bijvoorbeeld het weer of *overcrowding*. Dit maakt dat in de voorbereidingsfase veel informatie wordt geproduceerd. Deze informatie moet vervolgens in kort tijdsbestek tijdens een commandantenbriefing en een operationele briefing gedeeld worden. Om dit effectief te kunnen laten zijn is een getrappt informatieproces aan te bevelen.

Voor de commandantenbriefing is het in detail delen van de scenario's en draaiboeken zeker relevant, aangezien zij in de aansturing tijdens een calamiteit een cruciale rol spelen en de draaiboeken moeten vertalen naar het werken buiten. De vraag is echter of dit voldoende gerealiseerd kan worden in een (verplichte) commandantenbriefing of dat er gezocht moet worden naar alternatieve manieren. Het vooraf via e-mail delen van draaiboeken is daarvan een bekend voorbeeld. Een andere suggestie is, bijvoorbeeld, de commandanten in de voorbereidingsfase meer betrekken bij de keuzes die gemaakt worden in de scenario's en draaiboeken. Hierdoor groeien zij als het ware in het evenement, net zoals de kerngroep dat doet. De wijze waarop dit te organiseren is, verdient verder onderzoek.

Voor de operationele briefing valt er winst te behalen door af te stappen van het idee dat de operationele briefing een ‘kopie’ zou moeten zijn van de commandantenbriefing. Door de complexiteit van een evenement en de krappe tijd die voor briefen beschikbaar is, komen deze voorbereide scenario’s onvoldoende uit de verf in de operationele briefing of worden zij weergegeven als ‘een eis van boven’ wat de overtuigingskracht en acceptatie van de operationele briefing onder operationele medewerkers niet ten goede komt. Voor de operationele briefing verdient het juist aanbeveling om meer aandacht te besteden aan praktische informatie over de taakstelling (hoe laat sta ik waar, met wie en wie is mijn commandant?), calamiteitsroutes, bejegeningssprofielen en het verbindingsschema; daar lijken operationele medewerkers daadwerkelijk behoefte aan te hebben. Achtergrondinformatie, zoals beleidsuitgangspunten en scenario’s, kunnen ook worden gedeeld via draaiboeken per e-mail of door medewerkers vrijblijvend uit te nodigen voor de commandantenbriefing. Hierdoor kan de operationele briefing worden ingekort en wordt het daadwerkelijk mogelijk om deze briefing te benutten voor het creëren van de gewenste ‘scherpte’ en een ‘mindset’. Mocht er een calamiteit gebeuren dan kunnen zij leunen op eigen professionaliteit, de commandostructuur en op de kennis over scenario’s die de hogere laag in de commandantenbriefing heeft opgedaan.

Los van het proces vallen ook een aantal opmerkingen te maken over de inhoudelijke briefing. Ten aanzien van de briefeer moet worden opgemerkt dat, door de inrichting van het hierboven omschreven proces, politiefunctionarissen die de briefing verzorgen veelal een rol hebben gehad in de voorbereiding op het evenement. Het algemene briefingsobstakel dat leidinggevendende weinig zeggenschap hebben over de inhoud van de briefing lijkt in dit geval dan ook niet op te gaan. Wel was opvallend dat bij de evenementenbriefing het gevaar van ‘de briefing in de briefing’ ontstaat doordat vele in de voorbereiding betrokken zijn geweest maar dat slechts één persoon de briefing kan geven.

Een algemeen briefingsobstakel dat wel ook bij evenementen terugkomt is de beperkte vorm van sturing en dan met name het niet op de persoon geven van opdrachten. Keer op keer komt terug dat instructies niet altijd duidelijk zijn, waardoor deze verschillend geïnterpreteerd worden, dat instructies zelfs op verschillende momenten anders worden toegelicht, of dat instructies volledig ontbreken. Hierin ligt een

belangrijk verbeterpunt. Instructies moeten eenduidig gedeeld worden. Het is van belang dat de context van instructies duidelijk wordt gemaakt, de beantwoording van de *waarom*vraag moet hierin centraal staan. Alleen door te begrijpen waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn, is het voor politiefunctionarissen mogelijk om zich instructies eigen te maken. En bij voorkeur worden de instructies ook in interactie met functionarissen getoetst hoe zij dat in de praktijk zouden moeten uitvoeren. Hiermee maken functionarissen zich de instructies nog meer eigen en treedt er bovendien een leereffect op in de briefing.

Ten aanzien van de vormgeving en structuur van de evenemen-tenbriefing valt op dat er vanuit de praktijk (nog) geen leidraad is ontwikkeld voor de vormgeving van de evenementenbriefing. Dit komt de helderheid en duidelijkheid van de evenementenbriefing niet ten goede. Veel van de algemene verbeterpunten om de alertheid te vergroten, zoals heldere dia's met eenduidige neutrale symbolen, consistente informatie, clustering van informatie, benoemen van de structuur en een rustige briefingsruimte zijn ook toepasbaar voor evenementenbriefings. Wel moet worden opgemerkt dat deze gebrekkige vormgeving en structuur in mindere mate geldt voor de briefings voor de inzet van grootschalige ME-optredens.

Aan zowel structuur van de commandantenbriefing als de operationele briefing valt verder op dat onderwerpen door elkaar heen lopen, opdrachten niet op de persoon worden gegeven en er maar in beperkte mate notities worden gemaakt. Een bijzondere hierin willen we er graag uit lichten en dat betreft het gebruik van het 5-paragrafenmodel. Het model biedt juist bij uitstek bij evenementenbriefings een vaste structuur voor de briefing en voorkomt deels dat belangrijke onderwerpen over het hoofd worden gezien. In het onderwijs staat het 5-paragrafenmodel centraal. Desondanks is het gebruik van dit model in de praktijk nog zeker geen gemeengoed.

Aanbevelingen Evenementenbriefing

Informatie	<i>Algemeen:</i> Zorg dat het draaiboek consistent is met de informatie in de briefing. Afwijken is mogelijk maar motiveer dit in de briefing, dit voorkomt onduidelijkheid. <i>Commandanten briefing:</i> Achtergrondinformatie: (deel)draaiboeken, scenario's, beleids-uitgangspunten, informatie over het evenement, taakstelling commandanten en 'hoofden', aangevuld met verkenning evenemententerrein. <i>Operationele briefing:</i> Praktische informatie: taakstelling (wie, wat, waar en wanneer), commandovoering, bejegeningprofiel (aan de hand van voorbeelden), tijdlijn, calamiteitenroutes (plattegrond) en verbindingsschema.
Ruimte	<i>Algemeen:</i> Inrichten briefingsruimten in zones corresponderend met groepsindeling tijdens evenement. Afgesloten briefingsruimte, gesloten lamellen e.d., computersysteem startklaar en geen afleiding door portofoons, mobiele telefoons of laatkomers. <i>Commandanten briefing:</i> U-opstelling: kennisoverdracht en informatie-uitwisseling. <i>Operationele briefing:</i> U-opstelling: creëren mind-set en overdracht praktische informatie.
Wijze van interactie	Starten met voorstelronde [naam, functie, organisatie en functie tijdens evenement] & expliciet einde van de briefing, bijvoorbeeld door toepassing rondvraag. Waak voor het ontstaan van een 'briefing in een briefing'. Collega's uitnodigen aan te geven hoe zij bepaalde instructies naar de praktijk vertalen.
Vormgeving	– Uniforme politiehuisstijl evenementenbriefing ontwikkelen. – Overzichtskaarten met pijlen en cirkels om inzetlocaties aan te geven. – Gebruikmaken van symbolen. – Leesbare overzichtskaarten beschikbaar stellen via hand-outs. – Tijdlijnen voor weergave (mogelijke) bezoekersstromen en aflossingstijdstippen.
Structuur	Consequente toepassing van het 5-paragrafenmodel: 1) toestand, 2) opdracht, 3) uitvoering, 4) verzorging en 5) bevelvoering/verbindingen. Starten met benoemen structuur van de briefing, afsluiten met highlight dia, samenvatting van belangrijkste punten (herhaling).
Proces	Ontwikkel een briefing-review-methodiek; laat ruim van tevoren een briefing al passeren in een voorbereidingsoverleg en nodig uit tot het geven van feedback (betrek hierbij niet alleen de kerngroep, maar ook de commandanten). Op deze manier wordt de briefing een gedeeld 'product' waar eenieder, door de aanpassing die hij/zij aandraagt, verantwoordelijkheid voor draagt.

Door toepassing van deze aanbevelingen krijgt de evenementenbriefing meer operationele waarde en betekenis voor zowel de briefer alsook de toehoorders. Een geheugensteun voor het toepassen van de aanbevelingen kan de opening van onderliggend hoofdstuk zijn, namelijk: **Teams Opereren Uitsluitend Volgens Briefing**. De eerste letters van de woorden staan voor de onderdelen van het 5-paragrafenmodel:

- Toestand
- Opdracht
- Uitvoering
- Verzorging
- Bevelvoering/verbindingen

Dit model geeft houvast in het structureren van de evenementenbriefing en kan, in combinatie met de genoemde verbeterpunten, de evenementenbriefing meer operationele slagkracht geven.

7

Crowd management

Otto Adang

De gebeurtenissen in Hillsborough in 1989 waarbij 96 Liverpool-supporters doodgedrukt werden tijdens een voetbalwedstrijd maakten duidelijk dat een eenzijdige focus op *security* (veiligheid als het resultaat van de bescherming tegen bewust plaatsvindende ongewenste acties van anderen) ten koste van *safety* (veiligheid van mensen als het resultaat van bescherming tegen allerlei gevaren) dramatische gevolgen kan hebben. Bij evenementen verzamelen zich grote aantallen mensen. Zelfs bij afwezigheid van andere risicofactoren (zoals ordeverstoringen door hooligans) kan de veiligheid van betrokkenen in het gedrang komen als gevolg van de aanwezigheid van grote aantallen individuen op een geografisch beperkte ruimte. Op zich kleine incidenten kunnen in een menigte grote gevolgen krijgen door het optreden van wat wel als ‘paniek’ bestempeld wordt.⁴⁹ De vraag is dan ook relevant hoe het beste voorkomen kan worden dat onbeheersbare processen in grote menigten tot stand komen, hoe ervoor gezorgd kan worden dat er sprake is van safety en wat de rol van de politie in dat verband kan en moet zijn. Daarvoor is crowd management nodig. De beste definitie van crowd management is nog steeds die van Fruin (1993). Hij definieert het als de systematische planning voor en het sturing geven aan het ordelijk verloop van gebeurtenissen waarbij zich grote aantallen mensen verzamelen. Het gaat daarbij zowel om de verzameling van mensen zelf op een evenement als om de beweging van (groepen) mensen naar het evenement toe en er weer vandaan. Crowd management omvat onder andere het bepalen van de capaciteit van een ruimte voorafgaand aan het evenement, met aandacht voor de beoogde bezetting, geschiktheid

49 Zoals Quarantelli (2001) aangeeft is ‘paniek’ vanuit wetenschappelijk oogpunt geen bruikbaar concept. Gelukkig geeft ook de Handreiking Evenementenveiligheid hier blijk van.

van aan- en afvoerwegen, toegangsprocedures en verwachte activiteiten en groepsgedrag en ook het sturing geven aan het gedrag van mensen in alle fasen van een evenement (voorafgaand aan het evenement, inclusief toestroom en toegang; het evenement zelf; de fase na afloop van het evenement, met uitstroom). We weten inmiddels dat er grofweg drie manieren zijn waarop levensbedreigende situaties bij evenementen kunnen ontstaan, waarbij de krachten die worden uitgeoefend als mensen te dicht op elkaar gepakt zijn of worden, letterlijk adembenevend zijn:

1. Als (in een statische situatie) de dichtheid op een bepaalde plaats te groot wordt, mede vanwege het feit dat het voor hulpdiensten onmogelijk wordt mensen in nood te bereiken;
2. Als er sprake is van een vluchtsituatie met (reële of gepercipieerde) beperkte ontvluchtingsmogelijkheden (vaak onterecht betiteld als *stampede*, als paniek), of;
3. Als er sprake is van een sterke drang (in het Engels wel aangeduid met een *craze*) om naar een bepaald punt te bewegen (bijvoorbeeld vooraan bij een podium om de beste plaats te bemachtigen).

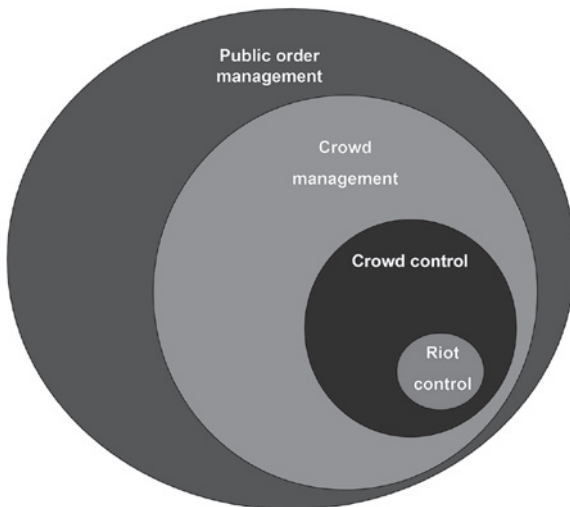
De primaire doelen van crowd management zijn volgens Fruin dan ook het voorkomen van kritieke dichtheden en het voorkomen van snelle groepsbewegingen.

Crowd management wordt vaak verward met crowd control. Crowd control vindt altijd plaats *tijdens* een evenement en is de beperking/inperking van groepsgedrag om orde te bewerkstelligen of te herstellen (Fruin 1993). Crowd control kan bestaan uit het gebruik van hekken of barrières om de ruimte die beschikbaar is voor deelnemers aan een evenement te wijzigen, maar ook extremere maatregelen als gebruik van geweld of arrestatie. Veel crowd control maatregelen worden genomen om *security* te bevorderen (met mogelijk negatieve gevolgen voor *safety*, zie Hillsborough). Als er sprake is van een gewelddadige confrontatie tussen de politie en een (sub)groep is er sprake van *riot control*.

In Nederland wordt de term crowd management overigens vaak in engere zin gebruikt als: het monitoren van menigten op dichtheid en het sturen van menigten om te hoge dichtheden te voorkomen. Bij de Nederlandse politie wordt pas na 2001 expliciet aandacht besteed aan

crowd management, mede als gevolg van enkele incidenten (met name Dance Valley in 2001 in Spaarnwoude en Koniginndag in 2001 in Amsterdam). In Nijmegen was door politie en gemeente in het kader van de jaarlijkse Nijmeegse Vierdaagsefeesten al eerder een ontwikkeling in gang gezet om met betrekking tot crowd management, met een actieve rol van de politie.

Onderstaande figuur (7.1) laat zien hoe de verschillende begrippen zich tot elkaar verhouden binnen het bredere begrip *public order management*. Het is belangrijk te beseffen dat crowd control een onderdeel is van per definitie planmatig crowd management (crowd control kan ook een ongeplande reactie zijn op bepaalde situaties tijdens een evenement). Om de veiligheid van het publiek te bevorderen is crowd management *altijd* noodzakelijk bij gelegenheden waar zich grotere groepen mensen verzamelen, niet alleen als zich incidenten voordoen. Bij gewelddadige incidenten kan er sprake zijn van riot control. Het neerslaan of bestrijden van rellen is in feite de traditionele vorm van openbare orde handhaving, waarbij opgetreden wordt tegen verstoringen van de openbare orde. Met behulp van geweld wordt getracht een situatie onder controle te brengen die niet meer onder controle is.



Anders dan vaak gedacht wordt is er geen sprake van een fasering in de tijd, waarbij crowd management gevolgd wordt door crowd control, dat weer gevolgd wordt door riot control. Waar bij crowd- en riot control een incident of een verstoring van de openbare orde uitgangspunt is voor te nemen maatregelen, is dat bij public order management niet het geval: daar is 'orde' het uitgangspunt c.q. een specifieke gebeurtenis of evenement waarbij er risico's bestaan voor de verstoring van orde.

Fruin (1993) beschrijft een simpel model dat helpt om rampen met menigten te begrijpen en voorkomen. Hij gebruikt daarvoor het acroniem FIST, dat de vier elementen van zijn model weergeeft. F (force) staat voor de kracht die uitgeoefend kan worden wanneer mensen verdrukt worden, I staat voor de informatie waarover mensen in een menigte beschikken en waar ze op reageren, S (space) staat voor de fysieke ruimte die beschikbaar is, en T voor de tijd waarin het evenement zich afspeelt. Die laatste factor geeft aan dat het bij menigten niet gaat om een statische situatie tijdens een evenement, maar om een voortdurend wisselende situatie. Er is sprake van *crowd dynamics*.

De Engelse onderzoeker en adviseur Keith Still (2014) heeft zich uitgebreid verdiept in crowd dynamics. Hij benadrukt vooral het belang van design (vergelijkbaar met het element *space* van Fruin), informatie en crowd management (conform de definitie van Fruin). *Tijd* is daarin een vanzelfsprekend gegeven, want mensen komen, bewegen zich over het evenement en vertrekken op een gegeven moment weer in een voortdurende dynamiek, waarin design, informatie en management niet los van elkaar gezien kunnen worden. Zijn simulatiemodellen en berekeningen over het verband tussen dichtheid en crowd flow laten de wijze zien waarop boven een kritieke dichtheid van 2-3 personen per m² de doorstroming stokt. Zijn modellen laten zien dat crowds die in beweging zijn, meer ruimte nodig hebben dan een stilstaande menigte, en dat de kritische dichtheid contextafhankelijk is, dat wil zeggen verschillend voor verschillende evenementen en menigten.

Wat de gevolgen kunnen zijn als daar geen rekening mee gehouden wordt, blijkt onder andere uit de gebeurtenissen in 2010 bij de Love Parade in Duisburg. Helbing & Mukerji (2012) analyseerden de vele YouTube-filmpjes van het drama nauwgezet. Daarbij bleek (net als bij

andere *crowd disasters*) dat er tijdens het evenement al vroeg signalen waren dat er een kritische situatie aan het ontstaan was, zoals dichtheid die boven de 2-3 personen per m² komt, vertraagde voortbeweging en opstoppen, mensen die duidelijk maakten dat ze zich onprettig voelden. Als de dichtheid omhoog gaat, stopt de doorstroming en ondergaan bezoekers, zonder dat er actief geduwd wordt, toch druk, waardoor een gevaarlijk (en soms dodelijk) domino-effect kan ontstaan. Dat het mis ging in Duisburg lag, net als bij andere crowd disasters, niet aan de bezoekers, maar aan falend crowd management en een falende organisatie en communicatie. Toch wordt in de praktijk vaak de schuld voor crowd disasters bij bezoekers gelegd: die zouden op irrationele wijze in paniek raken of juist egoïstisch gedrag vertonen om zichzelf maar in veiligheid te brengen. In werkelijkheid gedragen mensen zich niet irrationeel, proberen ze elkaar ook onder moeilijke omstandigheden te helpen en is er geen sprake van een besmettelijk massapsychologisch effect.

Om situaties zoals in Duisburg te voorkomen concludeerden Helbing & Mukerji dat het volgende nodig is: een geschikte locatie (space/design), een geschikte voorbereiding, een geschikte organisatie met ervaring, crowd management waarbij informatie en communicatie sleutelrollen spelen. Helbing & Mukerji verwijzen daarbij naar de natuurwetten die het gedrag van mensen (in en buiten menigten) bepalen en gerelateerd zijn aan fysieke, fysiologische, psychologische en sociale behoeften. Het gaat daarbij om de behoefte aan voldoende ruimte, voedsel, water, lucht, toiletfaciliteiten, gevoel van veiligheid, gepercipieerde vooruitgang naar het doel, entertainment e.d.

Strategische principes

Zoals het voorbeeld van Duisburg laat zien (en ook Still, anders dan vele andere onderzoekers die crowds simuleren benadrukt) gaat het bij crowd management niet alleen maar om het managen van een grote hoeveelheid bewegende objecten, maar om individuen die contextafhankelijke keuzes maken. Het belangrijke uitgangspunt voor crowd management is dan ook dat het gaat om het beïnvloeden van gedrag, waarbij het van belang is je te verplaatsen in de bezoekers van een evenement. Te vaak nog wordt de veiligheid bij evenementen in

de publieke ruimte overwegend vanuit technisch en infrastructureel perspectief benaderd. Er is veel minder aandacht voor en kennis van de ‘menselijke factor’: de manier waarop mensen zich daadwerkelijk gedragen en de wijze waarop zij beïnvloed kunnen worden onder massale omstandigheden. Bepalend voor de keuzes die individuen maken zijn de omstandigheden ter plaatse en de beschikbare informatie. Bij grote aantallen individuen kunnen de gevolgen verrassend (en rampzalig) zijn als niet op dit gegeven wordt ingespeeld.

Bij het toepassen van crowd management zijn vergelijkbare strategische principes van belang als die gelden voor handhaving van de openbare orde (naar Adang, 2005):

1. Informatie: Het is van belang dat maatregelen passen bij de risico-inschattingen. Het is daarom van groot praktisch belang bekend te zijn met het (identiteits)profiel van de betrokken (sub)groepen in een menigte. Er is dus informatie nodig over hun waarden, normen, symbolen en rituelen, doelen, gevoel over (on)recht, stereotypen en verwachtingen van andere groepen (bijvoorbeeld de politie) en voor-geschiedenis en interactie met deze groepen.
2. Differentiatie: Maak, aan hand van het vorige principe (informatie en inschatting) een verschil (differentieer) tussen individuen en groepen die daadwerkelijk voor problemen zorgen en zij die dat niet doen. Zet dit door in iedere tactische beslissing, training, uitrusting en briefing.
3. Communicatie: Het is van belang actief en duidelijk met alle betrokkenen te communiceren. Het bekende ‘doen wat je zegt, en zeggen wat je doet’, dus. Door middel van gerichte, heldere en eenduidige communicatie (zowel verbaal als non-verbaal, en met gebruikmaking van diverse media), die past bij de actuele omstandigheden en bij het aanwezige publiek kan een veilig verloop van een evenement in sterke mate bevorderd worden. Communicatie is de kern van crowd management. Keer op keer blijkt uit analyse van rampzalig verlopen incidenten dat de impliciete of expliciete boodschappen (of het gebrek daaraan) aan het publiek bijdroegen aan een fatale afloop.
4. Faciliteren binnen grenzen: Gedurende de gehele operatie dienen toe te passen tactische opties rekening te houden met de intenties en doelen van de betrokkenen, en deze te faciliteren, voor zover ze

redelijk en legitiem zijn. Als grenzen aan het gedrag gesteld moeten worden komt principe 2 (differentiëren) aan de orde.

Voor effectief crowd management dient een 'balans' te worden gehandhaafd tussen de waargenomen risico's en de maatregelen. Als de aanwezigen deze balans waarnemen (kortom: zich ermee kunnen vereenzelvigen), wordt coöperatie met de maatregelen en onderlinge sociale controle bevorderd. Als er geen balans is zijn de gevolgen navenant: hoe meer de menigte ervaart dat genomen maatregelen niet passen bij een situatie, des te groter de kans op non-coöperatief gedrag.

Recente Nederlandse onderzoeksbevindingen

De commissie Project X Haren concludeerde: 'Alles overziende gaf geen van de onderdelen van de crisisorganisatie op enig moment in voorbereiding of uitvoering blijk van een overall visie op mobiliteit en crowd management in het kader van de gebeurtenissen in Haren die richting gaf aan de besluitvorming op dit terrein' (Adang, 2013).

Couwenbergh (2013) deed veldonderzoek naar de effectiviteit van het gebruik van lichtkranten en sociale media bij de Vierdaagsefeesten in Nijmegen. Op basis van de onderzoeksresultaten concludeerde hij dat lichtkranten effect hebben, maar dat het effect per bezoekersgroep verschilt afhankelijk van het feit of bezoekers al dan niet lokaal bekend zijn. Mensen hebben vertrouwen in de aangeboden informatie via lichtkranten. Ook heeft het publiek behoefte aan informatie over drukte en veiligheid en wil men die langs verschillende kanalen (middelen) ontvangen. Verder concludeert Couwenbergh dat Twitter en andere sociale media beperkingen kennen als het gaat om het sturen van publiek tijdens evenementen. Een deel van het publiek bepaalt het gedrag op basis van het gedrag van medegroepsleden en is in die zin ook niet ontvankelijk voor aangeboden publieksturende informatie middels lichtkranten of Twitter. Het gebruik van Twitter en andere sociale media kan volgens Couwenbergh verder worden ontwikkeld, maar kent met name in zeer dynamische omstandigheden ook beperkingen waarvan professionals zich bewust moeten blijven.

Couwenbergh benadrukt dat professionals die verantwoordelijk zijn voor de het organiseren of beveiligen van evenementen dienen te communiceren, communiceren en te communiceren! Zij moeten zich volgens hem bewust zijn van de kracht van de lichtkrant als het gaat om het communiceren met het publiek, maar ook de beperking van die lichtkrant te kennen waar het gaat om de waarneming door mensen die niet lokaal bekend zijn. Men dient aan communicatiemanagement te doen en bij evenementen een breed scala van communicatiemiddelen in te zetten, en de boodschappen die men daarmee verzendt ook op elkaar af te stemmen. Het gebruik van de lichtkrant dient volgens hem verder te professionaliseren. Dat wil zeggen dat op basis van dit onderzoek veronderstelt wordt dat het effect van lichtkranten kan toenemen als de *algemene* bekendheid van het middel en het nut en de noodzaak ervan ook bij het publiek, dus alle Nederlanders die evenementen bezoeken, toeneemt. Dit kan door het standaardiseren van de tekstboodschappen, die uniform te gebruiken bij alle evenementen waar lichtkranten worden ingezet en onderzoek te doen naar het ontwikkelen van pictogrammen die waarde krijgen in de belevingswereld of *scripts* van mensen.

Van der Made (2013) concludeert in zijn scriptie over het toepassen van crowd management in de draaiboeken van de TT-feesten in Assen en de Tilburgse kermis dat tijdens deze evenementen vele elementen van crowd management zijn toegepast, zonder dat altijd de juiste kennis en inzichten aanwezig waren. Hij komt tot die conclusie op basis van het feit dat de toegepaste crowd managementstrategieën tijdens de twee onderzochte evenement erg kwetsbaar bleken, omdat er geen capaciteitsberekeningen waren gemaakt, de effecten van maatregelen onvoldoende waren uitgewerkt en veel crowd managementmaatregelen niet meer konden worden toegepast wanneer er sprake zou zijn van stroomuitval. Hij pleit voor meer scholing rond crowd management.

De Vries e.a. (2013) voerden een verkennend onderzoek uit naar communicatie bij evenementen. Aan hand van een literatuuronderzoek en interviews met verschillende professionals analyseerden zij hoe formele en informele massacommunicatie bij kan dragen aan het voorkomen van ongelukken bij evenementen en, als het toch misgaat, aan het beheersen van de situatie. Het rapport van De Vries e.a. toont niet

voor het eerst aan dat er nog veel kan worden geleerd in het voorkomen van escalatie (inschatting, risico's), de beheersing van de juiste crowd managementmaatregelen (e.g. bewegwijzering, bezoekersstromen, toonzetting of interactie) en de optimale ondersteuning van communicatie, daarbij. Wat betreft advisering en aanbevelingen brengen de onderzoekers, schrijnend genoeg, niets nieuws. Het is tegelijk ook een pijnlijke bevestiging van het feit dat met die kennis, in praktijk, nog te weinig wordt gedaan.

Van Hilst & Habets (2013) pleiten vanuit de eenheid Amsterdam voor een professionalisering van de rol van Commandant Crowd management, die een commandant zou moeten zijn met een brede (en geborgde) kennis van het onderwerp, die in staat is gedragen adviezen te geven binnen een Staf Grootschalig en bijzonder optreden SGB0 en aan externe partners, die in staat is effectief samen te werken binnen een SGB0, met externe partners en de eigen expertgroep en die gedurende een GBO in staat is alert te reageren op incidenten aangaande crowd management, specialisten in het veld aan te sturen en op basis hiervan adequaat te kunnen adviseren.

Vanuit de eenheid Oost constateert van Moerkerk (2013) dat het toepassen van crowd management momenteel voornamelijk op basis van lokale ervaring en gezond verstand gebeurt, en dat binnen de politie behoefte bestaat aan het ontwikkelen van kennis en expertise op het gebied van crowd management bij evenementen en het bundelen hiervan. Van Moerkerk maakt daartoe een begin met de ontwikkeling van een *toolkit* crowd management/crowd control, op basis van sturing geven aan publiek zoveel mogelijk te laten plaatsvinden door informatie en zo min mogelijk door fysieke maatregelen. Hij pleit ervoor de kennis en expertise van organisatoren te benutten. Ook doet hij de aanbeveling om functionarissen op te leiden voor de rol van crowd manager voor zowel de voorbereiding als de uitvoering van evenementen.

Bevindingen uit peer reviews

De bevindingen van de peer review-teams in het kader van het project Monitoren Evenementen stemmen overeen met bovengenoemde

onderzoeksbevindingen. De toegenomen aandacht voor crowd safety is merkbaar. Bij de meeste evenementen wordt in de voorbereiding, tijdens het evenement en na afloop van het evenement maatregelen genomen om publieksstromen inzichtelijk te maken en te beïnvloeden. De peer review-teams signaleerden tal van goede maatregelen of middelen die ingezet worden om publieksstromen te monitoren of te beïnvloeden. De teams zagen voorbeelden van het op strategische wijze positioneren van podia, het gebruik van horecaconvenanten, het opstellen en begeleiden van looproutes met bijvoorbeeld matrixborden, het gebruik van geluidszuilen, de keuze voor programmering van artiesten en diverse (technische) middelen (sociale media, de Vierdaagsefeesten-app) om de publieksstromen te monitoren en informeren ten tijde van het evenement. Zowel in de voorbereiding als tijdens de uitvoering wordt volgens de peer review-teams dus specifieke aandacht gericht op het in goede banen leiden van publieksstromen. Wel lijkt volgens de teams sprake van niveaueverschillen: sommige eenheden zijn verder in het gebruik van (technische) middelen gericht op crowd management en crowd control dan andere, dit behoeft dus nog aandacht voor een deel van de betrokken politiemedewerkers bij de organisatie van evenementen. Verder behoeft de samenwerking met partners als het gaat om crowd management verbetering, volgens de peer review-teams. Zo is bijvoorbeeld waargenomen dat zowel de evenementenorganisator als de politie monitoren, maar deze informatie niet delen en duiden ten behoeve van eventueel te nemen maatregelen. Ook kan gedacht worden aan samenwerking met de gemeente waar het het schoonmaken van evenemententerrein betreft; inzet hiervan meteen na afloop van een evenement kan als crowd managementmiddel gebruikt worden. Tot slot is crowd management meestal beperkt tot het evenemententerrein, en werd het niet toegepast op het vertrekkende publiek. Het opstellen, uitwerken en uitdragen van de calamiteitenroutes behoefde in sommige gevallen verbetering. In de praktijk blijkt dat er niet altijd een eenduidig beeld bestaat over de visie achter het instellen van bepaalde routes en/of deze daadwerkelijk vrijgehouden worden ten behoeve van calamiteiten. Tevens komt het voor dat calamiteitenroutes ook fungeren als evacuatieroutes voor publiek.

8

Opsporing bij evenementen (samenvatting)

*Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde
Ronald van der Wal & Nicolien Kop*

Het doel van het deelonderzoek was het inventariseren, ontwikkelen, implementeren en uitwisselen van (goede) werkwijzen, specifiek op het gebied van opsporing bij evenementen. Opsporing wordt hiertoe in de meest brede betekenis opgevat; elke politieman- of vrouw is immers opsporingsambtenaar en dient bij het zien van strafbare feiten op te treden. Behalve de politie spelen ook de ketenpartners een rol bij de opsporing. Met name de particuliere beveiliging die bij grote evenementen wordt ingehuurd kan een waardevolle bijdrage leveren aan het opsporen van strafbare feiten. De aandacht in dit deelonderzoek is in het bijzonder uitgegaan naar de wijze waarop de opsporing is ingebed in de (politiële) organisatie van evenementen en de effectiviteit hiervan. De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

- Hoe is de opsporing rond grote evenementen georganiseerd?
- Welke opsporingsmiddelen kunnen worden ingezet?
- Hoe kan de pakkans worden vergroot?
- Hoe verloopt de samenwerking met partners?
- Welke *good practices* kunnen worden geformuleerd?

Conclusies

Veel evenementen verlopen zonder noemenswaardige incidenten.

Niettemin zijn er af en toe evenementen die opvallen doordat bezoekers zich misdragen, denk aan agressie, vernieling en andere vormen van criminaliteit. Naast het feit dat deze bezoekers het evenement voor

anderen verpesten, doet hun gedrag afbreuk aan het imago van het evenement. Het is belangrijk dat tegen deze personen wordt opgetreden.

Opsporing speelt bij evenementen vaak een beperkte rol, veelal is de openbare ordehandhaving leidend.

Opvallend is dat evenementen bijna altijd vanuit openbare orde perspectief zijn onderzocht en dat er nauwelijks onderzoek beschikbaar is over de rol van opsporing bij evenementen. Dit strookt met het algemene heersende beeld dat de opsporing ondergeschikt is c.q. moet zijn aan de ordehandhaving. Het motto is dat een veilig evenement er één is zonder ordeverstoringen en zonder gewelddadige incidenten. De nadruk ligt op 'het moet een feestje blijven' en escalatie moet worden vermeden. Wanneer de politie gericht gaat 'jagen' op overtreders c.q. criminelen, dan is er een kans op escalatie. Er wordt dan ook vaak voor gekozen om dat niet te doen. Opvallend is dat er niet of nauwelijks wordt gesteld dat er sprake is van een veilig evenement als er geen criminaliteit wordt gepleegd. Dat is best verrassend, want er vindt wel drugshandel plaats en bezoekers kunnen tijdens een evenement direct slachtoffer worden van criminaliteit zoals zakkenrollerij, valse consumptiebonnen of andere vormen van diefstal. Voor degenen die hiervan slachtoffer worden is het evenement naar grote waarschijnlijk ook geen 'feestje' meer. Doordat de nadruk met name op de handhaving van de openbare orde ligt, wordt de opsporing niet of nauwelijks in de voorbereidende fase van een evenement betrokken. Dit betekent dat, op enkele uitzonderingen na, in de draaiboeken die van evenementen worden opgesteld niet of nauwelijks expliciete opsporingsdoelen zijn geformuleerd. In de evenementenpraktijk blijkt dat de opsporing zich vooral bezighoudt met de intake en arrestantenafhandeling.

Opsporingsmiddelen worden maar ten dele benut.

De opsporing en handhaving beschikken over een uitgebreid instrumentarium waarvan zij tijdens het evenement in het kader van de opsporing gebruik kunnen maken: maatregelen in het kader van de wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast

(MBVEO), preventief fouilleren, ANPR (Automatic Number Plate Recognition), toegangscontroles, cameratoezicht en de inzet van specialisten. Ook de inzet van burgers bij opsporing biedt nog kansen, bijvoorbeeld via de sociale media. Nog niet alle mogelijkheden zijn bij iedereen even bekend, hier liggen nog mogelijkheden.

De pak- en straffkans zijn laag.

Hoewel in het recente verleden bij verschillende evenementen ernstige incidenten hebben plaatsgevonden, was het aantal aanhoudingen beperkt. Dit leidde in enkele gevallen tot kritiek vanuit de samenleving en de politiek. De indruk heerst dat veel meer mensen bij het incident betrokken zouden zijn maar dat het merendeel de dans zou zijn ontsprongen. Het doet afbreuk aan het algemeen rechtsgevoel van veel mensen als de daders niet worden gepakt. Onderzoek naar de pakkans en strafbaarstelling heeft aangetoond dat een consequente handhaving van de regels, alsook een snelle opsporing en vervolging, effect heeft op het gedrag van mensen. Bovendien werkt de aanhouding en de daaropvolgende bestraffing ook normerend met het oog op het toekomstig gedrag van mensen. Een hoge pakkans is belangrijk voor een ordelijk verloop van een evenement. Dit kan door middel van een directe aanhouding op grond van heterdaad of door middel van een uitgestelde aanhouding naar aanleiding van aangiften, getuigenverklaringen of beeldmateriaal. Hoewel de opsporing en handhaving beschikken over een uitgebreid instrumentarium waarvan zij tijdens het evenement in het kader van de opsporing gebruik kunnen maken, blijkt dat de pakkans bij evenementen vaak laag is; dat geldt evenzeer voor de kans op verdere vervolging.

De verzuiling tussen handhaving, intelligence en opsporing heeft een negatief effect op de onderlinge samenwerking en de effectiviteit van het politieoptreden.

Tot nu toe worden de vier hoofdprocessen van intake, noodhulp, handhaving en opsporing binnen de politie vaak als gescheiden processen gezien en wordt slechts in beperkte mate samengewerkt. Dit blijkt ook

in dit onderzoek: de handhaving (blauw) en opsporing (grijs) lijken twee gescheiden werelden te zijn. Het is de *street cops* versus de *office cops*, oftewel de frontlijn versus het bureau. Dit geldt ook tijdens evenementen; blauw ziet haar taak hoofdzakelijk als handhaving van de openbare orde en veel minder als opsporing, grijs begint vervolgens waar blauw is gestopt. Hoewel elke politieambtenaar ook een opsporingsambtenaar is en opsporing een integraal onderdeel van het politiewerk is, lijken de handhaving en opsporing bij evenementen gescheiden werelden te zijn. De recherche is afhankelijk van de kwaliteit van de ingevulde aanhoudingskaarten. Wanneer deze in de hectiek van het optreden op straat slecht worden ingevuld, kan de recherche weinig anders dan een verdachte heenzenden. Verder blijkt dat, binnen een SGB0, de koppeling en samenwerking tussen de kolom opsporing en de kolom intelligence niet altijd helder is en te wensen over laat. Zowel de inhoudelijke voorbereiding als de daadwerkelijke samenwerking tijdens een evenement is beperkt en laat soms te wensen over.

De rol van de opsporing bij evenementen is reactief en beperkt.

De laatste jaren is de politie meer en meer tot het inzicht gekomen dat een reactieve opsporing onvoldoende werkt om de toenemende criminaliteit en onveiligheid in de steeds complexer wordende samenleving een halt toe te roepen. Er is momenteel veel gaande in de opsporing. Met de komst van de Strategie Aanpak Criminaliteit is duidelijk geworden dat de politie het niet alleen met reactief optreden gaat redden. De inzet is dat opsporing als het ware moet worden voorkomen en dat er met name proactief moet worden opgetreden. Ook voor evenementen geldt dat beter inzicht in de onderliggende problematiek de politie in staat stelt om de risico's vooraf beter in te schatten en vroegtijdig te kunnen interveniëren. Daardoor kunnen criminaliteit en handhavingsproblemen veel meer in de kiem worden gesmoord. De rol van de opsporing bij evenementen is nu vooral reactief met de nadruk op de arrestantenafhandeling. De opsporing bereid zich voor op het afhandelen van arrestanten die veelal voor (eenvoudige) openbare ordegerelateerde feiten zijn aangehouden die zelden leiden tot een complex opsporingsonderzoek. In de voorbereidende fase van veel evenementen

speelt de opsporing slechts een marginale rol; hierdoor wordt beschikbare kennis niet benut.

Aanbevelingen

In de aanbevelingen, wordt specifiek ingegaan op de kansen in de samenwerking tussen de opsporing en handhaving en de rol die intelligence kan spelen om de pakkans te verhogen. Daarbij kan iedere executieve politieambtenaar bijdragen aan opsporing. Om dit inzichtelijk te maken worden de mogelijkheden in de driedeling proactief, actief en reactief gepresenteerd.

Verhoging van de pakkans: proactief

Een goede gezamenlijke voorbereiding is het halve werk: maak brede risicoanalyses, niet alleen vanuit het perspectief van openbare orde maar ook vanuit de opsporing en intelligence. Vergeet niet de geleerde lessen uit evaluaties van voorgaande jaren te benutten.

Meer aandacht voor een gezamenlijke voorbereiding vanuit de openbare orde, opsporing en intelligence op een evenement is noodzakelijk. De focus van risicoanalyses zoals die momenteel worden gemaakt, is veelal alleen vanuit het openbare ordeperspectief. Dit betekent dat het zwaartepunt van de verzamelde informatie veelal ligt bij de openbare orde zoals het soort publiek dat het evenement zal bezoeken en specifiek de aanwezigheid van mogelijk rivaliserende groepen of individuen. Bij de huidige risicoanalyse zou informatie vanuit opsporingsperspectief maar ook vanuit de intelligence beter benut kunnen worden, om vanuit deze gezamenlijke invalshoek meer en beter te kunnen tegenhouden c.q. te verstoren. Dit draagt vervolgens bij aan de veiligheid van een evenement. Verder worden evaluaties van voorgaande jaren ook niet altijd gebruikt. Het klinkt als een voor de hand liggende aanbeveling, maar in ons onderzoek blijkt dat beschikbare evaluaties regelmatig ongebruikt blijven en dat er geen kennis wordt genomen van eerdere ervaringen.

Zorg dat in de draaiboeken voor een evenement expliciete opsporingsdoelen worden geformuleerd.

Voor een groot deel van de onderzochte evenementen worden draaiboeken opgesteld. Opvallend is dat er in de draaiboeken bijna nooit opsporingsdoelen worden geformuleerd. Dat is verbazingwekkend, want opsporingsdoelen zijn juist belangrijk om richting te geven aan het opsporingsproces in brede zin. De geformuleerde doelen geven niet alleen duidelijkheid aan de recherche, maar ook aan het blauw op straat (waar op te letten). Deze duidelijkheid kan leiden tot een hogere pakkans zoals bij de controle op dance events of het optreden rond risicowedstrijden, maar ook hoe te handelen op een plaats delict.

Benut specifieke preventieve (wettelijke) maatregelen om ongewenste bezoekers bij een evenement te weren.

Verder kan proactief worden ingezet op het waarschuwen en verstoren voorafgaand aan het evenement. Indien er ongewenste bezoekers van plan zijn te komen kan deze aanpak zich daarop richten. Ook zijn er andere specifieke preventieve maatregelen te nemen, denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om notoire raddraaiers een gebied beperkende maatregel op te leggen (vanuit Wet MBVEO). Dergelijke maatregelen kunnen worden gezien als een vooruitgeschoven pakkans. Bovendien gaat er een krachtig signaal vanuit. Politie en justitie laten duidelijk zien dat eerder vertoond wangedrag niet opnieuw wordt getolereerd. Een andere specifieke maatregel die getroffen kan worden ten aanzien van een ongewenste bezoeker is iemand aan te houden vlak voor het evenement op grond van openstaande boetes of signalering.

Verhoging van de pakkans: actief

Benut het startmoment van de dienst, de (gezamenlijke) briefing, om gerichte opsporingsinformatie te delen en geüniformeerde politieagenten bewust te maken van het belang om ook met een opsporingsbril naar het evenement te kijken.

Ook in de uitvoerende fase beschikt de opsporing over een aantal middelen die bij kunnen dragen aan een verhoogde pakkans. Een (gezamenlijke) briefing is een belangrijk startmoment omdat hier (eventueel) gerichte opsporingsinformatie kan worden verstrekt aan de geüniformeerde dienst die zich gedurende het evenement op straat bevindt. Daarbij is het ook een mooie gelegenheid om hen bewust te maken van hun opsporingsstaak; geüniformeerde politieagenten worden als het ware bewust gemaakt om ook met een andere bril, een opsporingsbril, naar het evenement te kijken. Door een grote alertheid kan niet alleen de pakkans worden vergroot door ‘heterdaadkracht’, maar kunnen ook strafbare feiten worden voorkomen. Bepaalde gedragingen van individuen of groepen kunnen immers een voorbode zijn voor strafbare handelingen. Verder is het belangrijk om in de briefing de geüniformeerde politieagenten te wijzen op het belang van een zorgvuldige overdracht van arrestanten. In de hectiek van een situatie worden de aanhoudingskaarten niet altijd even zorgvuldig ingevuld. Het is belangrijk dat er bij vechtpartijen of andersoortige incidenten met slachtoffers, zoveel mogelijk gegevens worden verzameld en eventueel bewijsmateriaal veilig wordt gesteld. Te denken valt bijvoorbeeld aan de gegevens van getuigen.

Gebruik evenementenboekjes om alle politiecollega's die dienst hebben te informeren over het evenement en hoe te handelen bij de vaststelling van strafbare feiten en de verdere afhandeling van verdachten. Door duidelijkheid van mogelijkheden vergroot je de pakkans.

Speciale vermelding verdienen de evenementenboekjes met een opsomming van de meest voorkomende strafbare feiten. Het is niet alleen een belangrijk hulpmiddel voor de geüniformeerde politieagenten op straat

in de opsporing, maar kan ook de kwaliteit van de arrestanteninformatie verhogen.

Maak waar mogelijk gebruik van opsporingondersteunde activiteiten.

Een andere mogelijkheid om de pak- en vervolgingskansen te vergroten, is de inzet van opsporingondersteunende activiteiten, zoals:

- Toegangscontroles maken gerichte controle op verboden artikelen mogelijk.
- ANPR maakt het mogelijk om verdachte personen te weren, hen waarschuwingen te geven, maar ook om hen te traceren (bijvoorbeeld een drugsdealer die vaak heen en weer rijdt op een camping).
- Preventief fouilleren.
- Burgerparticipatie met behulp van sociale media.
- PoSec-teams bestaande uit politie en securitymedewerkers. Zij bevorderen niet alleen de samenwerking met een externe partner als de security, maar dragen ook bij aan kwaliteit van de opsporing.
- Inzetten van recherche op de ‘straat’. Dit kan direct maar ook indirect door middel van het meekijken en geven van instructies op basis van live beschikbare camerabeelden.

Verdere toepassing van de inzet van FoBo bij evenementen verdient aanbeveling.

Een goed georganiseerde ARAF (arrestantenafhandeling) verbetert het proces van vervolging. In een aantal plaatsen is inmiddels ervaring opgedaan met de inzet van FoBo bij evenementen, wat leidt tot een efficiëntere en snellere manier van werken én een verhoging van de kwaliteit van de processen-verbaal. Voor de geüniformeerde politieagenten betekent dit dat een deel van de administratieve lasten wegvallen. Zij staan in directe verbinding met de backoffice waardoor de informatie overdracht – het belangrijkste knelpunt – beter verloopt. Daar waar de maatregel is toegepast daalde het aantal septs aanzienlijk. Uiteindelijk werkt FoBo ook pakkansverhogend. De drempel, bestaande uit een afkeer van verplichte administratieve rompslomp, wordt verlaagd en dit kan leiden tot een toename van het aantal aanhoudingen.

Verhoging van de pak- en straffkans: reactief

Zorg voor voldoende opsporingscapaciteit, ook na het evenement wanneer zaken moeten worden doorgeschoven naar het reguliere opsporingsproces.

Indien er voor het evenement een SGBO is geformeerd, is het streven vaak om strafbare feiten zoveel mogelijk binnen het tijdsbestek van de SGBO af te handelen. Dit mag echter niet een zorgvuldige opsporing hinderen. Sommige zaken behoeven namelijk meer onderzoek, bijvoorbeeld door te kijken of een verdachte meer op zijn kerfstok heeft. Om te zorgen dat de zaak correct kan worden afgehandeld is het belangrijk dat er, ook na het evenement, opsporingscapaciteit beschikbaar is om deze zaken af te handelen. Snelrecht blijkt niet altijd een passend middel te zijn omdat sommige zaken meer onderzoek vergen.

Maak in goed overleg met de betrokken diensten (openbare orde, opsporing en specialistische ondersteuning) een goed afgewogen keuze om aanhouding al dan niet uit te stellen. Neem in deze overwegingen mee of opschaling gewenst is.

Een veelvoorkomende manier van werken is om iemand achteraf aan te houden. Het kan een bewuste keuze zijn om de aanhouding uit te stellen en mogelijke escalatie te voorkomen, maar het kan ook zo zijn dat bewijs nog niet beschikbaar is doordat informatie pas later binnenkomt. In een aantal gevallen (na Project X Haren en 'rellen Maasgebouw') is ervoor gekozen een team grootschalige opsporing TGO op te richten, hoewel niet direct aan de criteria was voldaan om een TGO op te richten. Mede hierdoor zijn er uiteindelijk behoorlijk wat aanhoudingen verricht en ging de pak- en straffkans aanzienlijk omhoog.

De pak- en straffkans kan worden vergroot door de inzet van burgers. Maak duidelijk wat burgers wel en niet mogen/kunnen doen wanneer zij geconfronteerd worden met een (ernstig) incident of slachtoffer zijn geworden van criminaliteit.

Om de pak- en straffkans te vergroten is nog veel winst te behalen met behulp van de bijdragen van bezoekers van het evenement. Het oproepen van getuigen, vragen om beeldmateriaal of om herkenning van beelden zijn inmiddels veelgebruikte methoden. De samenwerking met burgers geldt overigens niet alleen achteraf, maar ook voorafgaand en tijdens het evenement. Aangezien burgers wel moeten weten wat ze wel of juist niet moeten doen wanneer zij worden geconfronteerd met een incident of slachtoffer worden van criminaliteit, is het belangrijk hierover duidelijke instructies te geven. Dat kan via de website van het evenement, via sociale media of op andere creatieve wijze.

9

Samenvatting van de conclusies uit de deelonderzoeken

In dit laatste hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit de diverse deelonderzoeken samengevat. Vervolgens worden overkoepelende conclusies getrokken en worden enkele aanbevelingen geformuleerd

In hoofdstuk 2 wordt een praktische beschrijving gegeven van de rol van de politie bij (vergunningplichtige) evenementen, vanaf het moment van intake tot en met evaluatie. Een belangrijke conclusie in dit hoofdstuk was dat er verschillen zijn in de betrokkenheid van Units CCB en er sprake is van een grote diversiteit in kwaliteit en kwantiteit in het land. Overal in het land is er sprake van soms onduidelijke afstemming en verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale en lokale processen rond evenementenvoorbereiding, de uitvoering en evaluatie.

Een meerjarige, cijfermatige analyse van incidenten rond landelijke volksfeesten (hoofdstuk 3) maakt duidelijk hoe belangrijk het is om deze cijfers in het perspectief te kunnen zetten van een gemiddelde, willekeurige zaterdag-/uitgaansavond. Dan valt nog weer eens op wat voor een uitschieter de jaarwisseling is als het grootste risico-evenement van Nederland. Twee dagen lang (en feitelijk nog langer) is er dan sprake van een verveelvoudiging van overlast, vernieling, brandstichting en openlijk geweld. Koninginnenacht- en dag kennen twee dagen lang een veel kleinere toename (in de orde van grootte van 1,3 tot 1,6) van het aantal gevallen van vernieling, brandstichting en openlijk geweld, een toename die niet vergelijkbaar is met die rond de jaarwisseling. Bij de Oranjethuissituatie is er geen sprake van een systematische landelijke toename van het aantal incidenten op dagen dat het Nederlands elftal zijn wedstrijden speelt. Er is landelijk gezien eerder sprake van een lichte afname van vernieling en overlast ten opzichte van een gemiddelde zaterdag. Dat neemt niet weg dat er geregeld op specifieke

locaties (zogenaamde hotspots) wel degelijk openbare ordeverstoringen ontstaan, zoals ook de analyse van de situatie rond het WK in 2010 laat zien. Naarmate het Nederlands elftal verder komt in het toernooi, neemt het aantal incidenten toe.

Opvallend genoeg is er – in *absolute* zin – door de jaren heen een duidelijke trend in een afname van het aantal incidenten rond jaarwisseling, Koninginnedag en Oranjethuis (een afname die bij de jaarwisseling 2013/2014 tot staan lijkt te zijn gekomen). In *relatieve* zin – vergeleken met een gemiddelde zaterdag – is er echter geen sprake van een afname. Het aantal incidenten op een gemiddelde zaterdag neemt jaar op jaar af, en het aantal incidenten rond de onderzochte evenementen volgt deze trend.

Hoofdstuk 4 doet verslag van de resultaten van de peer reviews die bij zeven verschillende evenementen zijn gehouden. De verschillende peer review-teams hebben gedurende de onderzoeksperiode de volgende consistente goede werkwijzen geconstateerd:

Goede werkwijzen die gericht zijn op de samenwerking tussen de politie en partners (zowel publiek als privaat): in de advisering, voorbereiding en bij incidenten/opschaling.

De peer review-teams benoemen met name de waargenomen goede samenwerking tussen de politie en partners in het algemeen en de kwaliteit en ervaring van de betrokken partners met het evenement. Een professionele, goed toegeruste en ervaren organisator kan het werk van de politie vergemakkelijken, maar ook de gedeelde visie van alle betrokkenen en het in balans zijn van verantwoordelijkheden van diverse partners bevorderen een goed verloop van het evenement (bijvoorbeeld dat niet enkel de politie verantwoordelijk is voor de veiligheid). De vertrouwensrelatie tussen betrokken instanties is eveneens relevant; elkaar aanspreken op taken en verantwoordelijkheden vormt hier een onderdeel van.

Bij een aantal evenementen zien de peer review-teams intensieve operationele samenwerking tussen de politie en de private beveiliging.

Ze ervaren dit als een goede werkwijze, met daarbij als kanttekening dat de samenwerking in koppels tussen politie en beveiliging met name gericht dient te zijn op het optimaal gebruiken van de spottings- of verkenningfunctie ten behoeve van het intelligenceproces en eventuele opschaling, en het coachen van de beveiliging.

De peer review-teams nemen waar dat het van belang is om in de voorbereiding de (inhoud van de) draaiboeken te delen: overleg en afstemming hierover met partners en het (gezamenlijk) doorlopen van bijvoorbeeld scenario's zijn belangrijke gesignaleerde goede werkwijzen. Ook het bij elkaar plaatsen van hulpposten op het evenemententerrein en beleidsmatige voorwaarden rond het evenement (zoals eisen aan horeca-exploitanten) geven de peer review-teams aan als gesignaleerde goede werkwijzen. Tot slot vallen voorbereidende briefings ten behoeve van de operationele uitvoering (bijvoorbeeld het houden van een gezamenlijke briefing in de week voorafgaand aan het evenement) eveneens onder goede werkwijzen bij samenwerking tussen politie en partners in de voorbereidende fase.

De discussie over de verantwoordelijkheid van de politie bij evenementen.

De politie is op zoek naar haar rol en een passende manier van de uitvoering van haar kerntaken (dit geldt zowel voor evenementen op een afgesloten evenemententerrein als voor evenementen in het semipublieke domein, waar eveneens private beveiligingspartners werkzaam zijn). Door de grotere verantwoordelijkheid van de evenementenorganisator lijkt voor de politie een steeds minder prominente rol weggelegd in het waarborgen van de veiligheid bij de normale gang van zaken; haar optreden neigt zich te beperken tot die situaties waarbij incidenten dermate escaleren dat slechts het gebruik van geweld dit kan beëindigen. Kortom, de politie moet kunnen vertrouwen op het normale (veiligheid is dan primair een rol van de organisator, veelal uitgevoerd door private beveiligingsbedrijven), maar prepareren op het bijzondere (opschalen bij calamiteiten/incidenten). Bij opschaling stellen de peer review-teams vraagtekens bij de uitvoering door mogelijk tekortschietende capaciteit van de politie en een te magere informatiepositie. Verder is

niet altijd duidelijk of de politie de regie wil houden bij incidenten of juist wil loslaten en de verantwoordelijkheid primair bij de organisatie wil leggen. Belangrijk lijkt in dit geval het standpunt dat de overheid niet in een afhankelijkheidspositie dient te komen ten opzichte van een evenementenorganisator en de verantwoordelijkheden van de diverse partners in de voorbereiding beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Risico's bij opschaling extern: de samenwerking en afstemming met partners.

Bij evenementen zien de peer review-teams dat op operationeel niveau de samenwerking tussen de partners in de basis goed verloopt. Er is bijvoorbeeld een centrale post met daarin vertegenwoordigers van de diverse betrokken organisaties. Vanuit de politie is op tactisch/strategisch niveau meestal een SGB0 actief (in een enkel geval betreft het een 'slapend' SGB0). De vraag die de peer review-teams hierbij stellen is in hoeverre de actieve SGB0 invloed uitoefent op het operationele team (dat meestal zeer ervaren is en reeds in de voorbereiding betrokken) en wie waarvoor verantwoordelijk is. Met name bij afgesloten evenemententerreinen heeft de organisator veelal alle relevante informatie, waardoor de politie afhankelijk is van de organisatie voor het verkrijgen van informatie. Zeker bij opschaling vinden de peer review-teams het belangrijk om te beseffen dat de organisatiegraad en intelligence communicerende vaten zijn: hoe langer men de tijd nodig heeft om op te schalen, hoe hoger je intelligencepositie moet zijn. Het gebruik van LCMS kan een middel zijn om alle partners mee te laten groeien in het evenement.

De samenwerking met partners in de voorbereidende fase.

Bij een deel van de evenementen vindt multidisciplinaire voorbereiding plaats, in ieder geval op papier middels de draaiboeken. De grootste rollen lijken volgens de peer review-teams te worden genomen door de evenementenorganisatie en de politie. De betrokkenheid van partners als de gemeente, GHOR, brandweer, en vervoersorganisaties zoals de

NS en ProRail variëren per evenement. Belangrijk lijkt in dit kader dat de peer review-teams waarnemen dat de samenwerking met laatstgenoemde organisaties actiever gezocht kan worden (zoals het betrekken van de brandweer en NS/ProRail bij crowd management, de GHOR bij hygiëne omtrent wildplassen en middelengebruik en de gemeente bij daadwerkelijke uitvoering gedurende het evenement in plaats van enkel het schetsen van de juridische kaders in de voorbereidende fase). Het bundelen van adviezen van de betrokken instanties in de vorm van een multidisciplinair draaiboek vinden de peer review-teams belangrijk, om tegenstrijdige of uiteenlopende adviezen te voorkomen. Eveneens vinden zij het van belang dat de scenario's multidisciplinair zijn uitgewerkt, afgestemd (en geoefend). Thans zijn de scenario's volgens de peer review-teams over het algemeen te weinig uitgewerkt in de draaiboeken (de specifieke taken en rollen van de betrokken partijen op basis van de scenario's zijn vaak summier of in het geheel niet beschreven). Een risico vormt volgens de peer review-teams tot slot dat bij een aantal evenementen de voorbereiding bij vaste sleutelpersonen ligt; bij uitval van deze persoon blijft de politieorganisatie van kennis en contacten verstoken.

De samenwerking op operationeel niveau tussen de politie en beveiliging.

Het verschilt per evenement in hoeverre politie en beveiliging op operationeel niveau met elkaar in contact staan. In de meeste gevallen beoordelen de peer review-teams het samenspel tussen beiden als voldoende; bij een aantal evenementen surveilleren beveiliging en politie zelfs gezamenlijk om de lijnen zo kort mogelijk te houden. Dit samenwerkingsverband geven de peer review-teams aan als zeer positief. Bij een deel van de evenementen is de samenwerking echter marginaal, volgens de peer review-teams. Dit bevordert de uitwisseling van informatie en het gezamenlijk uitdragen van de bejegening van het publiek niet en behoeft volgens hen zeker aandacht. Ook komt het (in een enkel geval) voor dat het optreden van politie en beveiliging niet in lijn is met wat het beleid aangeeft: de beveiliging is primair verantwoordelijk op het evenemententerrein, maar waargenomen wordt dat de politie deze

taak eveneens uitvoert. Goede coördinatie en het delen van informatie is van belang om meer structuur tussen de partners te krijgen.

Goede werkwijzen die betrekking hebben op interne werkprocessen of voorzieningen om het politiewerk te vergemakkelijken.

Bij meerdere evenementen nemen de peer review-teams waar dat interne werkprocessen goed verlopen, zoals mobiliteit of logistieke processen. Het gebruik van specifieke werkprocessen, zoals FoBo, of de wijze waarop de afhandeling van arrestanten plaatsvindt krijgen in dit kader ook een plaats. Ook het gebruik van (technische) middelen als gps, sms-alert en het dragen van bodycams geven de peer review-teams weer als gesignaleerde goede werkwijzen, evenals getroffen voorzieningen als het inrichten van steunpunten/-posten op locatie.

Risico's met betrekking tot de interne aansturing rond evenementen: de organisatievorm.

Bij een deel van de evenementen nemen de peer review-teams een actief SGB0 waar, in andere gevallen spreekt men over een 'slapend' of 'wakend' SGB0. In een aantal gevallen wordt geen gebruikgemaakt van een SGB0, maar wordt de commandovoering op districtniveau georganiseerd. Voor een goede commandovoering vinden de peer review-teams het belangrijk om alle processen (Mobiliteit, Openbare ordehandhaving, Intelligence, Opsporing) en faciliteiten die hiervoor noodzakelijk zijn op orde te hebben en onder aansturing van een Algemeen Commandant. De landelijke opschalingstructuur is hiervoor volgens hen bij uitstek geschikt. Verder zouden organisatievorm en maatregelen van de politie aan moeten sluiten bij de keuzes die gemaakt zijn op het gebied van risico-inschatting en -beheersing. Echter, deze keuzes zijn niet altijd even duidelijk (ook door het reeds hiervoor beschreven aandachtspunt over de verantwoordelijkheid van de politie), waardoor maatregelen en daarmee de rol van de inzet op operationeel niveau eveneens onduidelijk zijn. Kortom: welke verantwoordelijkheid neemt de politie, en wat vraagt dit concreet aan maatregelen en taken van politiemedewerkers? Van cruciaal belang in dit

kader vinden de peer review-teams dat er aan de basis een volledig uitgewerkt draaiboek ligt, met daarin een concrete beschrijving en uitwerking van alle processen (inclusief scenario's en opschaling). Ervaring thans is dat de kwaliteit van de draaiboeken over het algemeen een flinke verbeter slag behoeft, met name in de uitwerking.

Risico's bij opschaling intern: kwaliteit, kwantiteit en snelheid van personeel.

Op operationeel niveau zien de peer review-teams dat opschaling door middel van de inzet van de ME vraagpunt kan zijn: door de lange opkomsttijden moeten keuzes gemaakt worden over de meest wenselijke vorm van inzet van de ME, eventuele bijstand van andere eenheden, etc. Zij geven aan dat het belangrijk is dat men weet wat het handelingsperspectief is bij opschaling: het komt regelmatig voor dat de scenario's marginaal uitgewerkt zijn, waardoor men niet precies weet hoe men moet handelen bij incidenten en hoe de rolverdeling is ingericht. Ook meegroeien in het evenement is volgens de peer review-teams voor de diverse eenheden van belang, met name voor de ME is dit thans onderbelicht.

Goede werkwijzen en aandachtspunten die vallen onder het onderwerp bejegening.

De peer review-teams nemen een aantal goede werkwijzen waar als het bejegening betreft. Het gaat dan met name over het gezamenlijk uitdragen van het bejegeningprofiel door zowel de organisator van het evenement als door de politie en andere veiligheidspartners; er bestaat afstemming hierover tussen de betrokken partners. Ook de zichtbare aanwezigheid van de politie en de hoeveelheid politiemedewerkers die op of om het evenemententerrein werkzaam zijn hebben volgens de peer review-teams een gunstig effect op de publieksbeleving van het evenement.

De politie beschrijft veelal in de draaiboeken het bejegeningprofiel wat zij uit wenst te dragen. In de praktijk nemen de peer review-teams

waar dat de aandacht hiervoor niet altijd aanwezig is; als het al duidelijk gemaakt wordt, gebeurt dit in de briefings. Het enkel benoemen van het profiel verduidelijkt lang niet altijd het te wensen gedrag op straat. Binnen de politieorganisatie worden ook niet altijd alle onderdelen meegenomen in het bejegeningprofiel. Het delen van het bejegeningprofiel met partners (met name in de beveiliging en horeca) behoeft op operationeel niveau volgens de peer review-teams eveneens aanscherping; in multidisciplinaire draaiboeken komt dit terug, maar in de uitvoering wordt hier niet altijd over gecommuniceerd. Proactieve communicatie en positieve interactie tussen de politie en het publiek behoeft aandacht: in veel gevallen is in geringe mate sprake van contact tussen beiden (met name overdag verloopt dit makkelijker dan in de avond- en nachturen). Hierdoor mist zij kansen om eventuele escalaties te voorkomen in de voorfase volgens de peer review-teams. Verder lijkt het volgens de peer review-teams vrij gebruikelijk dat politiemedewerkers in (grote) groepen werken (dit heeft met name met veiligheidsgevoel te maken), waardoor de toenaderingsmogelijkheden en de interactie tussen publiek en de politie niet bevorderd worden en veelal een contradictie optreedt met de beleidsuitgangspunten (namelijk dat het door deze vorm van surveilleren lijkt alsof reeds sprake is van een opgeschaalde situatie, terwijl dit niet het geval is). In het uiterste geval kan het volgens de peer review-teams zelfs voor negatieve beïnvloeding zorgen, waardoor escalatie dan juist wordt bewerkstelligd. Dit geldt eveneens voor de (zichtbare) aanwezigheid van de ME-voertuigen: maak gericht een afweging in hoeverre dit noodzakelijk is.

Goede werkwijzen en aandachtspunten met betrekking tot de uitvoering van de openbare ordehandhaving (inzet van eenheden en capaciteit en geografische indeling).

Door de politie wordt bij de evenementen op diverse wijzen tactisch gebruikgemaakt van haar medewerkers. Het kan bijvoorbeeld gaan om de inzet van experts met grote kennis van bepaalde doelgroepen of de inzet van medewerkers die veelvuldig in de horeca werkzaam zijn. De peer review-teams benoemen als goede werkwijze ook de inzet van speciale teams (zoals SIM-teams) die op of rond het evenemententerrein werkzaam zijn, evenals verdeling van medewerkers over geografisch

aangewezen gebieden. De peer review-teams zien verder veelvuldig het enthousiasme waarmee de politiemedewerkers hun taken verrichten en inzetbaar zijn tijdens de evenementen. Ook ervaren de peer review-teams de wens om te leren van de evenementen door de inzet te evalueren en te optimaliseren als zeer positief.

Het optreden tegen overmatig drank- of drugsgebruik en wildplassen is veelal in de draaiboeken beschreven. De werkelijkheid laat volgens de peer review-teams wisselende beelden zien. Afhankelijk van de locatie van het evenement (of het in semi-open setting plaatsvindt), de maatregelen van de organisator om deze fenomenen tegen te gaan en ervaringen uit het verleden worden de omschreven wenselijke reacties van de politie volgens het draaiboek toegepast, of wordt hier juist van afgeweken (bij de Zwarte Cross, bijvoorbeeld, bestaat de nadrukkelijke wens om tegen wildplassen op te treden, in de praktijk is hier nauwelijks sprake van; er wordt afgewogen of bezoekers wel aangesproken moeten worden om geen agressie op te wekken). Met name indien evenementen in de semipublieke ruimte plaatsvinden treedt volgens de peer review-teams de vraag op in hoeverre handhaafbaarheid mogelijk is op middelengebruik. De gevolgen van alcoholgebruik tijdens de evenementen voor de openbare orde worden door de peer review-teams als minimaal ervaren; in verhouding tot de hoeveelheid drankgebruik is de ervaring dat op minimale basis openbare ordeproblematiek optreedt.

Hoofdstuk 5 gaat in op het *risicomanagement* bij evenementen (dat in een aparte deelrapportage uitvoeriger behandeld wordt). Risicomanagement wordt door alle betrokkenen beschouwd als een belangrijke factor bij het succesvol bestrijden en beheersen van openbare ordeproblemen. Het deelonderzoek trekt de harde conclusie dat, als activiteit of product, risicomanagement bij evenementen nog in de kinderschoenen staat. Het risicobewustzijn is vaak nog laag, risicomanagement wordt in geringe mate toegepast en als het wordt toegepast, zijn er nog vaak vraagtekens te plaatsen bij de kwaliteit van het product en de rol die het speelt in de besluitvorming. De onderzoekers stellen dat met een heldere onderbouwing en inzicht in de meerwaarde ervan risicomanagement bij kan dragen aan een veiliger verloop van evenementen en een effectievere en wellicht efficiëntere politie-inzet. Zij benoemen daarbij twee belangrijke aandachtspunten:

1. De (onwenselijke) neiging naar 'risicomanagement van alles' waarbij zoveel mogelijk informatie wordt verzameld om maar niets te missen;
2. Het ontbreken van een geschikt theoretisch model dat – contextafhankelijk – richting geeft aan de praktische bruikbaarheid van een diversiteit aan risicomodellen, die breed allerlei risicofactoren benoemen waarop informatie verzameld moet worden, zoals over het publiek, de activiteiten, de ruimte en de organisatie.

Het deelonderzoek identificeert de volgende ontwikkelthema's voor goede werkwijzen:

- Betere analyseproducten; explicieter, integraler en koppelen van maatregelen aan risico's, maar ook bondig, toegankelijk en eenvoudig toe te passen.
- Meer beïnvloeding van risico's bij de vergunning van een evenement; meer in het algemeen het verschuiven van operationele aandacht van reactie op incidenten naar proactief en preventief risicomanagement.
- Beter doordenken van risicomanagement in termen van effectiviteit en efficiency van de operatie en het tegengaan van doorgeschoten risicoreductiedenken.
- De rol van risicoanalyse in de operationele voorbereiding van een evenement explicieter vormgeven, waarbij voortdurende wisselwerking tussen 'blauw' en 'informatie' aan de orde is; de cruciale beslissingen in de operatie zijn hiervoor mederichtinggevend.
- Alertheid en frisheid met betrekking tot (nieuwe) risico's een plaats geven in de operatie.
- Succesvolle voorbeelden van multidisciplinaire voorbereiding op risico-evenementen verspreiden naar regio's waar risicomanagement nog vooral monodisciplinair plaatsvindt.

De voortdurende wisselwerking tussen 'blauw' en 'informatie' is hiervoor volgens de onderzoekers een belangrijke hefboom en zou prioriteit en als eerste aandacht moeten krijgen als belangrijkste succesfactor voor het daadwerkelijk benutten van intelligenceproducten in de operatie. Professionele interactie tussen operatie en informatie leidt ertoe dat analyseproducten meer gericht kunnen worden op de beslissingen die er in de operatie toe doen, en dat de operationele werkelijkheid meer

en meer gevoed wordt door een met intelligence onderbouwd beeld. Dit heeft ook zijn positieve effect op de andere thema's. Een professionele interactie leidt tot de ruimte waarin operatie en informatie met elkaar positief kritisch kunnen bouwen aan een effectieve en efficiënte operatie die meer en meer proactief en preventief zal werken en waar analyseproducten verder doorontwikkelen. De feitelijke modellen, handboeken en tools die men dan gebruikt zijn van minder belang, zolang informatie en operatie deze samen vanuit de professionele ruimte als onderwerp van ontwikkeling centraal stellen en voorkomen dat dit verwordt tot een verplicht en symbolisch onderdeel.

In het deelonderzoek naar *briefing* (hoofdstuk 6) ligt het accent op de voorbereiding. De onderzoekers benadrukken dat het van belang is onderscheid te maken tussen drie fases: in de eerste fase wordt de briefingsinformatie, op basis van draaiboeken, samengesteld. In deze voorbereidingsfase wordt veel informatie geproduceerd. Deze informatie moet vervolgens in kort tijdbestek tijdens een commandantenbriefing en een operationele briefing gedeeld worden. Om dit effectief te kunnen laten zijn is een getrappt informatieproces aan te bevelen. Het deelonderzoek doet een aantal aanbevelingen hoe dit proces van commandantenbriefing naar operationele briefing verbeterd kan worden:

- Laat de verschillende briefings geen kopie van elkaar zijn;
- Voorkom 'briefing in de briefing';
- Geef meer sturing met duidelijker opdrachten;
- Geef de context en 'het waarom' aan;
- Ontwikkel een leidraad voor de vormgeving van de briefing;
- Structureer de briefing consequent via het 5-paragrafenmodel.

Het hoofdstuk over *crowd management* (hoofdstuk 7) concludeert dat er bij verschillende evenementen tussen alle partners, zowel in de voorbereiding, tijdens en na afloop van het evenement, bewust wordt omgegaan met publieksstromen en de beïnvloeding hiervan ter voorkoming van overcrowding. Het actief communiceren over overheidsmaatregelen bij een evenement blijkt voor acceptatie en duidelijkheid te zorgen. Zo is sprake van het op strategische wijze positioneren van podia, het gebruik van horecaconvenanten, het opstellen en begeleiden van looproutes met bijvoorbeeld matrixborden, het gebruik van geluidszuilen, de keuze voor programmering van artiesten en diverse

(technische) middelen (sociale media, de Vierdaagsefeesten-app) om de publieksstromen te monitoren en informeren ten tijde van het evenement. Zowel in de voorbereiding als tijdens de uitvoering wordt volgens de peer review-teams dus specifieke aandacht gericht op het in goede banen leiden van publieksstromen. Er zijn veel mogelijkheden om gedetecteerde goede werkwijzen op dit gebied van elkaar over te nemen en te vertalen naar lokale situaties. Er is duidelijk sprake van niveaueverschillen: sommige eenheden zijn verder in het gebruik van (technische) middelen gericht op crowd management en crowd control dan andere. In de loop van het project zijn er overigens een aantal voorbeelden van uitwisseling en van elkaar leren op dit terrein, met sinds 'Duisburg' een groeiend bewustzijn op lokale, potentiële drukpunten en crowd management in het algemeen. Desondanks zijn de toegepaste crowd managementstrategieën vaak kwetsbaar omdat er geen capaciteitsberekeningen aan ten grondslag liggen, de effecten van maatregelen onvoldoende zijn uitgewerkt en afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van stroom.

De samenwerking met partners als het gaat om crowd management behoeft verbetering. Zo is bijvoorbeeld waargenomen dat zowel de evenementenorganisator als de politie monitoren, maar deze informatie niet delen en duiden ten behoeve van eventueel te nemen maatregelen. Tot slot beperkt crowd management zich niet enkel tot het evenemententerrein, maar dient het ook toegepast te worden op het vertrekkende publiek. Het opstellen, uitwerken en uitdragen van de calamiteitenroutes behoeft verbetering. In de draaiboeken worden de calamiteitenroutes soms niet volledig uitgewerkt. In de praktijk blijkt verder dat er niet altijd een eenduidig beeld bestaat over de visie achter het instellen van bepaalde routes en/of deze daadwerkelijk vrijgehouden worden ten behoeve van calamiteiten. Tevens komt het voor dat calamiteitenroutes ook fungeren als evacuateroutes voor publiek.

Een belangrijke conclusie in dit hoofdstuk is dat binnen de politie behoefte bestaat aan het ontwikkelen van kennis en expertise op het gebied van crowd management bij evenementen en het bundelen hiervan. Hiervoor is het noodzakelijk om expertise en ervaringen vast te leggen en te borgen. Het adviseren over en toepassen van crowd

management gebeurt momenteel voornamelijk op basis van lokale ervaring en gezond verstand.

Het deelonderzoek *opsporing* (hoofdstuk 8), dat in een aparte deelrapportage uitvoeriger behandeld wordt, concludeert dat opsporing bij evenementen vaak een beperkte rol speelt en dat openbare ordehandhaving veelal leidend is. Daardoor wordt de opsporing niet of nauwelijks in de voorbereidende fase van een evenement betrokken. In de evenementenpraktijk blijkt dat de opsporing zich vooral bezighoudt met de intake en afhandeling van arrestanten. Daarmee is de rol van de opsporing bij evenementen reactief en beperkt. Opsporingsmiddelen worden maar ten dele benut en de pak- en strafkans zijn laag. ‘Blauw’ ziet haar taak hoofdzakelijk als handhaving van de openbare orde en veel minder als opsporing, ‘grijs’ begint vervolgens waar ‘blauw’ is gestopt. Hoewel elke politieambtenaar ook een opsporingsambtenaar is en opsporing een integraal onderdeel van het politiewerk is, lijken de handhaving en opsporing bij evenementen gescheiden werelden te zijn.

De onderzoekers doen een aantal aanbevelingen om verandering in deze situatie te bewerkstelligen. Ze maken daarbij onderscheid tussen proactieve, actieve en reactieve maatregelen om de pak- en strafkans te verhogen.

Proactief is een goede gezamenlijke voorbereiding het halve werk: maak brede risicoanalyses, niet alleen vanuit het perspectief van openbare orde maar ook vanuit de opsporing en intelligence. Zorg dat in de draaiboeken voor een evenement expliciete opsporingsdoelen worden geformuleerd en benut specifieke preventieve (wettelijke) maatregelen om ongewenste bezoekers bij een evenement te weren.

Actief dient het startmoment van de dienst, de (operationele) briefing, benut te worden om gerichte opsporingsinformatie te delen en geüniformeerde politieagenten bewust te maken van het belang om ook met een opsporingsbril naar het evenement te kijken. Verder is het belangrijk om in de briefing de geüniformeerde politieagenten te wijzen op het belang van een zorgvuldige overdracht van arrestanten en het verzamelen van gegevens, bijvoorbeeld van getuigen. Bij grotere evenementen zijn evenementenboekjes met een opsomming van de

meest voorkomende strafbare feiten nuttig gebleken. Waar mogelijk en van toepassing dienen opsporingondersteunende activiteiten ingezet te worden, zoals preventief fouilleren, gecombineerde teams bestaande uit politie en securitymedewerkers en het inzetten van recherche op de 'straat'. Verdere toepassing van de inzet van FoBo bij evenementen verdient aanbeveling.

Reactief is het van belang te zorgen voor voldoende opsporingscapaciteit, ook na het evenement wanneer zaken moeten worden doorgeschoven naar het reguliere opsporingsproces. In goed overleg met de openbare orde, opsporing en specialistische ondersteuning dient een goed afgewogen keuze gemaakt te worden om aanhouding al dan niet uit te stellen. Het ontbreekt vaak nog aan eeninzetscenario voor groepsaanhoudingen. Om de pak- en strafbans te vergroten is nog veel winst te behalen met behulp van de bijdragen van bezoekers van het evenement. Het oproepen van getuigen, vragen om beeldmateriaal of om herkenning van beelden zijn inmiddels veelgebruikte methoden. De samenwerking met burgers geldt overigens niet alleen achteraf, maar ook voorafgaand en tijdens het evenement. Aangezien burgers wel moeten weten wat ze wel of juist niet moeten doen wanneer zij worden geconfronteerd met een incident of slachtoffer worden van criminaliteit, is het belangrijk hierover duidelijke instructies te geven. Dat kan via de website van het evenement, via sociale media of op andere creatieve wijze.

Overkoepelende conclusies

Zoals al in de inleiding gesteld: het overgrote deel van evenementen verloopt zonder noemenswaardige incidenten. Het is goed dat in het achterhoofd te houden. Het driejarige project Monitoren Evenementen startte met de volgende vraag:

Welke (politie)werkwijzen dragen efficiënt en effectief bij aan een veilig verloop van grootschalige evenementen?

De focus van het project lag specifiek op risicomanagement, briefing, opsporing en crowd management. Via gerichte deelonderzoeken en peer reviews zijn vele goede werkwijzen en aandachtspunten in kaart

gebracht. Het project maakt duidelijk dat we het wiel niet opnieuw uit hoeven te vinden in Nederland. In iedere eenheid zijn goede werkwijzen en leerpunten; het delen daarvan leidt tot generieke kwaliteitsverbetering in elke eenheid.

Voorafgaand aan het trekken van overkoepelende conclusies is het goed om nog even stil te staan bij de rol van de politie bij evenementen. Want wat is die rol eigenlijk, als het toch de organisator van een evenement is die in eerste instantie verantwoordelijk is voor de veiligheid van een evenement en als het toch de gemeente is die de regie heeft op veiligheidsgebied? Beperkt de rol van de politie zich tot het (samen met andere partners) adviseren van de gemeente en het waar nodig reageren op incidenten? Dat hangt sterk af van het soort evenement en in de praktijk blijkt dat de politie steeds een nadrukkelijke rol speelt, de ene keer meer dan de andere. Het is daarbij belangrijk onderscheid te maken tussen

- Volksfeesten zoals de jaarwisseling, Koningsdag en Oranjestuissituatie waarbij door het hele land heen in de publieke ruimte, en vaak zonder formele organisatie en zonder vergunningsprocedure, groepen op eigen wijze een feestje vieren. De politie heeft een duidelijke ordehandhavingstaak. Hetzelfde geldt voor incidentele spontane evenementen zonder organisator, zoals Project X in Haren.
- Vergunningplichtige een- of meerdaagse evenementen op een volledig af te sluiten/afgesloten privaat terrein, of soms ook een deel van de publieke ruimte, waarbij een vérgaande primaire verantwoordelijkheid voor de organisatie en ordehandhaving bij private partijen ligt. Een parallel is te trekken met voetbalstadions en evenementenhallen. Er is vaak sprake van een professionele private organisator. De politie heeft vaak, aanvullend op de organisator, een ordetaak op het terrein bij calamiteiten en een taak op gebied van mobiliteit in de publieke ruimte rondom het terrein. Lowlands en de Zwarte Cross zijn voorbeelden (en ‘Hoek van Holland’ ook).
- Vergunningplichtige een- of meerdaagse evenementen in de publieke ruimte met een semiopen karakter, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor de openbare orde voor het geheel vaak bij gemeente ligt en de handhaving ervan bij de politie, maar waar meestal een primaire verantwoordelijkheid bij private partijen ligt

- voor subgebieden binnen het evenement. Soms is een deel van de publieke ruimte aangewezen als evenemententerrein en hebben deelgebieden een afgesloten regiem. Soms is er sprake van operationele samenwerking tussen private beveiliging en politie, dan wel een opvolgingsafspraken. Vaak betreft het grote evenementen in binnensteden. Life I Live, TT Festival, Vierdaagsefeesten, Tilburgse kermis en Zomercarnaval zijn daarvan voorbeelden. Als er sprake is van meerdere organisatoren, als de gemeente feitelijk medeorganisator is of als er een vermenging is van het evenementengebied met een horecagebied, bestaan er in de praktijk vaak onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden.
- Ten slotte is er een 'buitencategorie' evenementen die vanuit de centrale overheid worden geïnitieerd of georganiseerd, dan wel dat haar invloed erop aanzienlijk is, ook gelet op centrale verantwoordelijkheid. Prinsjesdag, Konin(ginne)bezoek, 4- en 5 meiviering, staatsbezoeken en internationale politiek/bestuurlijke topconferenties zijn hier voorbeelden van; naast ordehandhaving is ook bewaking en beveiliging aan de orde. In de praktijk blijkt hier de afstemming van de (inter)nationale en lokale verantwoordelijkheden en invloeden op verschillende aspecten een extra aandachtspunt.

Sommige van deze evenementen keren jaarlijks terug en hebben een lange traditie. Bij de meerdaagse evenementen (zeker die op privaat terrein) is vaak een tijdelijke overnachtingsmogelijkheid in de vorm van een of meer campings gerealiseerd, direct aangrenzend aan of in de nabijheid van het evenement.

Het is belangrijk om te beseffen dat al deze evenementen geen crises-in-de-dop zijn, dat de voorbereiding op een evenement geen preparatie op een crisis is en dat de aanpak van een evenement geen crisisbeheersing is. Het gaat om crowd management, om de systematische planning voor en het sturing geven aan het ordelijk verloop van gebeurtenissen waarbij zich grote aantallen mensen verzamelen (om de definitie van Fruin nog maar eens te herhalen). Crowd management vereist per definitie een publiek-private en multidisciplinaire aanpak met betrokkenheid van de verschillende partners in alle fasen, en uit het onderzoek blijkt dat het daar nogal eens aan schort. Er is sprake van een grote variatie in de mate en vormgeving van deze onderlinge samenwerking.

Er is ook variatie in de mate van duidelijkheid van verdeling van verantwoordelijkheden. Het bepalen van (deel)verantwoordelijkheden en bijbehorende posities in overlegvormen – zowel voorafgaand, als tijdens het evenement, zowel tussen publieke actoren als met de organisator – is een aandachtspunt. Waar deze verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn, zoals regelmatig voorkomt bij evenementen in de publieke ruimte, is de politie-inzet vaak hoger. De vraag over de precieze rol van de politie kwam herhaaldelijk terug bij de peer reviews, inclusief de vraag wanneer de verantwoordelijkheid – als er sprake is van een incident – overgaat van privaat naar publiek.

Daarnaast is er binnen de politie sprake van een verzuiling tussen de verschillende processen: ordehandhaving, intelligence, opsporing. Daardoor is er feitelijk geen sprake van crowd management zoals het bedoeld is, het overkoepelend proces dat mogelijk gemaakt wordt door een samenhangend geheel van ordehandhaving, intelligence en opsporing. Een opvallende uiting daarvan is dat crowd management in de praktijk vaak heel beperkt wordt opgevat en behandeld als enkel het monitoren van dichtheden in mensenmassa's en het communiceren met mensen in massa's, soms zelfs als een op zichzelf staand proces binnen een SGB0.

Ook is er binnen de politie sprake van soms onduidelijke afstemming en verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale en lokale processen rond evenementenvorbereiding, -uitvoering en evaluatie. Dat komt tot uiting in de vraag of al dan niet een SGB0 moet worden ingesteld of dat het lokale team de politieaanpak van het evenement aanstuurt, in plaats dat het als vanzelf – bij een keuze voor een SGB0 – lokaal geïntegreerd wordt in SGB0, of – in het geval dat niet voor een SGB0 gekozen wordt – het SGB0 wel betrokken wordt in de voorbereiding, zodat bij eventuele opschaling een soepele overgang mogelijk is. Het komt ook tot uiting in de vraag wanneer de verantwoordelijkheid voor specifieke politie-interventies van lokaal naar centraal gaat.

Gekoppeld aan het vorige punt is er sprake van een grote variatie in kwaliteit en competenties met betrekking tot crowd management. Er is landelijk behoefte aan eenduidigheid en professionalisering van de rol

van evenementencoördinatoren en commandanten die verantwoordelijk zijn voor crowd management.

Zoals blijkt uit de peer reviews en de opkomst bij seminars en vakdagen: er is een brede en grote bereidheid tot leren. Die komt ook tot uiting in innovaties en aanpassingen op grond van feedback uit de peer reviews. Toch lukt het niet altijd om veranderingen door te voeren. Dat komt enerzijds omdat ook andere partners betrokken zijn, anderzijds is het soms lastig om oude patronen en werkwijzen los te laten. De aanbevelingen uit eerdere rapporten, zoals na 'Haren' en 'Hoek van Holland', zijn nog lang niet standaard doorgevoerd:

Het evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid heeft op veel plaatsen nog onvoldoende vorm en inhoud gekregen. Het ontbreekt aan een eenduidig integraal risicomodel voor evenementen en aan landelijke handvatten. Ervaringen en lessen worden onderling te beperkt uitgewisseld, zowel binnen de politie als tussen gemeenten. De scherpte en alertheid kan op veel plaatsen beter, evenals de samenwerking tussen publieke en private partijen (Muller e.a., 2011).

Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot een aantal aanbevelingen aan de Nationale Politie, in aanvulling op de aanbevelingen die al geformuleerd zijn in de verschillende deelonderzoeken. Uitgangspunt van de aanbevelingen is om evenementen niet te behandelen als potentiële crises of inzet te bepalen op grond van worst case scenario's, maar maatregelen te nemen die het ordelijk verloop bevorderen. Dynamisch en geïntegreerd risicomanagement in alle fasen van voorbereiding en uitvoering is daarbij vanzelfsprekend. Het is in dit verband goed nog eens de volgende opmerkingen uit het rapport naar de Project X-rellen in Haren te citeren:

- *Er is al veel bekend over de aanpak van evenementen, in diverse rapporten staan al een groot aantal aanbevelingen.*⁵⁰

⁵⁰ O.a. Muller e.a., (2011).

- *Het is een illusie dat met meer regels en procedures zaken altijd beter lopen. (...) Het heeft geen zin om door te schieten en als verplicht nummer dikke, tot in de puntjes uitgewerkte draaiboeken te schrijven die niemand leest. Het gaat erom heldere keuzes te maken, daar consequent vervolg aan te geven met een organisatie die de veerkracht heeft om met onverwachte gebeurtenissen om te gaan. Niet alles kan voorkomen worden en het is van belang de professionele ruimte van vakmensen nietodeloos in te perken.*

Eenduidigheid

- Creëer landelijke eenduidigheid met betrekking tot de wijze waarop de politie invulling geeft aan haar rol bij evenementen en aan crowd management zonder verzuiling tussen intelligence, ordehandhaving en opsporing.

Voorbereiding

- Besteed meer aandacht aan de kwaliteit van risicomanagement, de kwaliteit van briefingen, de betrokkenheid van opsporing in de voorbereiding en maak vaker gebruik van table top-exercities bij de planning en operationele voorbereiding.

Op- en afschaling

- Organiseer dat – bij een keuze voor een SGBO – lokaal geïntegreerd wordt in SGBO, of – in het geval dat niet voor een SGBO gekozen wordt – het SGBO betrokken wordt in de voorbereiding, zodat bij eventuele opschaling een soepele overgang mogelijk is.
- Waarborg, in gevallen dat de primaire veiligheid van het evenement volledig onder de verantwoordelijkheid van een private organisator valt, dat in ieder geval het intelligenceproces doorlopend operationeel is ten behoeve van eventuele opschaling.

Kennisuitwisseling en leren in de praktijk

- Evenementencoördinatoren en commandanten die verantwoordelijk zijn voor crowd management dienen te beschikken over evenementenkennis en kennis van crowd management op tenminste HBO-niveau.
- Organiseer binnen en tussen eenheden een veelvoudige en permanente kennisuitwisseling in de praktijk, door middel van (al dan niet snelle) kennismobilisaties, buddy-uitwisseling binnen en tussen eenheden, peer reviews, expertbijeenkomsten en seminars.
- Borg de peer review-methodiek in de opleidingen voor politiekundige bachelor, MCPM en SGBO.
- Zorg dat in de diverse vormen van kennisuitwisseling ook studenten, docenten en externe partners zoals ambtenaren Openbare orde & Veiligheid van gemeenten of private evenementenorganisatoren kunnen participeren
- Jaarlijks expertbijeenkomsten met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen, evaluaties, rode draden, peer reviews, specifieke ontwikkelingen (toolkit crowd management), onder verantwoordelijkheid van de hoofden CCB.

Literatuur

- ABRIO (2003). *Briefen en debriefen, voorbereiden en uitvoeren: het procesmodel, de procesbeschrijving en de productbeschrijvingen*. Woerden: Programmabureau ABRIO.
- Adang, O.M.J. (2005), *Met alle geweld leren... De strategische aanpak van risico-evenementen*, Doetinchem: Reed-Business.
- Adang, O.M.J. (red.) (2009) *Van oud naar nieuw. Blijven leren van jaarwisselingen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O.M.J. (2011) *Managing collective violence around public events: an international comparison*. Amsterdam: Reed Business.
- Adang, O.M.J & E.J. van der Torre (red.) (2007). *Hoezo rustig?! Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O.M.J & E. Brown (2008). *Policing football in Europe: experiences from peer review evaluation teams*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O.M.J. & E. van der Torre (2008). *Nederlands Grootste Evenement, Een jaar na Hoezo rustig?!: het verloop van de jaarwisseling 2007-2008*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O.M.J., W. van Oorschot & S. Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland: ervaringen van peer review evaluatieteams*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Adang, O. (2013). *Er is geen feest: de overheidsreactie op Project X Haren*. Deelrapport 1. Commissie Project X Haren.
- Bervoets, E., W. van Oorschot, C. Esman & O. Adang (2008). *De 'Oran-jethuissituatie': non-issue of onderschat? Een onderzoek naar openbare orde aspecten van de oranjepassie bij de thuisblijvers*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Bull, R. (1979). 'A further study of improving the effectiveness of daily briefings'. In: *Police Research Bulletin* 33, 18-22.
- Bull, R. & D. Peace (1978). 'Improving the effectiveness of daily briefings'. In: *Police Research Bulletin* 31, 4-7.

- Bull, R., B. Bustin, P. Evans & D. Gahagan (1983). *Psychology for Police Officers*. New York: John Wiley and Sons.
- CBS (2013) *Criminaliteitsbeheersing en Rechtshandhaving 2012*. Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/publicaties/archief/2013/2013-criminaliteit-rechtshandhaving-2012-pub.htm.
- Couwenbergh, R. (2013) *Wat beweegt ons? Een onderzoek naar het effect van publiek sturende middelen tijdens de Vierdaagse feesten 2012 in Nijmegen*. Masterthesis MCPM.
- Dijk, J. van, T. Boeschoten, S. ten Tije & L. van de Wijngaert (2013). *De weg naar Haren: De rol van jongeren, sociale media, massamedia en autoriteiten bij de mobilisatie voor Project X Haren*. Deelrapport 2, Commissie Project X Haren.
- Esman, C., W. van Oorschot, O. Adang, L. Petit & F. Neervoort (2011) *De 'Oranjethuissituatie', lokaal feestje of landelijk evenement? Beschrijving van het fenomeen in de periode 2006 tot en met 2010. Een vervolgonderzoek naar openbare ordeaspecten van de oranjepassie in Nederland bij een Wereldkampioenschap Voetbal*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Fruin, J. J. (1993). 'The causes and prevention of crowd disasters.' In: *First International conference on engineering for Crowd Safety*, zie www.crowdsafe.com/fruincauses.pdf.
- Helbing, D. & P. Mukerji (2012) 'Crowd Disasters as Systemic Failures: Analysis of the Love Parade Disaster', *EPJ Data Science* 1:7.
- Hengst, M. den, B. Rovers & H. Regterschot (2014). *Intelligence bij evenementen. Een inventarisatie van risicomanagementpraktijken bij de politie*. Apeldoorn: Lectoraat Intelligence Politieacademie/Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hengst, M. den & M. In 't Veld (2014). *Brieven voor en door basisteams*. Apeldoorn: Lectoraat Intelligence Politieacademie/Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hilst, B. van & S. Habets (2013). *Plan van Aanpak Professionalisering rol C.C.M.C. (versie 2.0, ongepubliceerd)*, Academie Eenheid Amsterdam.
- Hijum, H. van, e.a. (2011) *Handreiking Evenementenveiligheid. Deel I-V. Arnhem: Infopunt Veiligheid*, zie www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/69/2506/handreiking-evenementenveiligheid-2012-en-2011.html, geraadpleegd op 25-10-2013.

- IOOV (2004). *Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie: een evaluatie van het project landelijke informatie coördinatie DNP*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- IOOV (2006). *Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie: ontwikkelingen sinds rapportage 2004*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- IOOV (2008). *Informatiegestuurde politie*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- IOOV (2009). *Koninginnedag 2009 Apeldoorn: een onderzoek door de Inspectie Openbare orde en Veiligheid*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- Kalidien, S.N. & N.E. de Heer-de Lange (2013). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2012*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Kruijer, F. (2012). 'Schouder aan schouder'. In: *Blauw Handhaving* 22, 24 november 2012.
- Kwartiermaker Nationale Politie (2012). *Ontwerpplan Nationale Politie*. Den Haag: ministerie van Veiligheid & Justitie.
- Made, R. Van der (2013) *Crowd management. Scriptie over het toepassen van crowd management in de draaiboeken van de TT feesten 2013 in Assen en de Tilburgse kermis in 2013*. Opleiding Integrale Veiligheidskunde, Hogeschool Utrecht.
- Moerkerk, L. van (2013) *Toolkit crowd management/crowd control* (niet gepubliceerd concept). Politie Eenheid Oost.
- Muller, E.R., U. Rosenthal, M. Zannoni, H. Ferwerda & S.D. Schaap (2009). *Strandrellen in Hoek van Holland: Dancefestival Veronica Sunset Grooves*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Bureau Beke & Boom Lemma uitgevers.
- Muller, E.R., M. Zannoni, K. Ammerlaan, S. Schaap, N. Uildriks, L. van der Varst, H. Ferwerda, T. van Ham, I. van Leiden & O. Adang (2011). *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. Scherpte en alertheid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Peace, D. & G. Openshaw (1979). 'Daily Briefing By Television'. In: *Police Research Bulletin* 27, 20-24.
- Quarantelli, E.L. (2001). 'The Sociology of panic.' In: Smelser, Neil J. & Paul B. Baltes (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*.

- Regionaal Crisisplan (2009). *Referentiekader Regionaal Crisisplan*. Projectteam Regionaal Crisisplan, zie www.regionaalcrisisplan.nl/bestanden/file46514209.pdf, geraadpleegd op: 02-12-2013.
- Reid, R. & R. Bull (1973). 'Arrests attributed to briefings'. In: *Police Journal* 46-4, 338-340.
- Schellingerhout, M. (2012) *Unit Conflict- en Crisisbeheersing: specialist voor bestuur, lokale politie eenheden en partners m.b.t. evenementenveiligheid? Een verkennend onderzoek voor CCB Gelderland-Midden en regionale-eenheid Oost-Nederland*. Thesis onderzoeksminor politiekundige bachelor, Politieacademie.
- Scholtens, A., J. Groenendaal & I. Helsloot (2013). *De operationele politiebrieffing onderzocht: Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebrieffing*. Commissie Politie en Wetenschap/Crisislab. Amsterdam: Reed Business.
- Smith, M. (1988). 'The Five Paragraph Field Order: Can a better format be found to transmit combat information to small tactical units?' In: *School of Advanced Military Studies*. U.S. Army Command and General Staff College Fort Leavenworth. Kansas: First Term AY 88-89.
- Still, K. (2014) *Introduction to crowd science*. CRC Press.
- Vreeswijk, G. (2011) *Crowd management bevrijdingsfestivals*. Scriptie opleiding Bestuurskunde, Haagse Hogeschool.
- Vries, P.W. de, M. Galetzka & J.M. Gutteling (2013). *Inzet Communicatie bij Crowd management en Crowd Control*. WODC, ministerie van Veiligheid & Justitie.

De Politieacademie is hét nationale wervings-, selectie-, opleidings- en kennisinstituut voor de Nederlandse politie. De koers van de Politieacademie is gericht op voortdurende kwaliteitsverbetering van het politievak. Kennis en onderzoek leveren daar een belangrijke bijdrage aan; de activiteiten zijn gericht op verbeteringen in de politiepraktijk en aanpassingen in het onderwijs. De onderzoeksfunctie heeft daarbij oog voor de actualiteit en ontwikkelingen, maar is tevens op gepaste afstand van de dagelijkse hectiek.

www.politieacademie.nl

Het aantal evenementen in Nederland is de afgelopen jaren fors gegroeid; de meeste verlopen zonder noemenswaardige incidenten. Tegelijkertijd is het afbreukrisico groot en heeft een aantal incidenten zoals in Duisburg en Hoek van Holland veel aandacht gekregen van media en bestuur. In opdracht van de politie onderzocht de Politieacademie in een driejarig actieonderzoek hoe de kwaliteit van de politiebetrokkenheid bij evenementen verder kan verbeteren. Het onderzoek vraagt aandacht voor een landelijke eenduidigheid met betrekking tot de wijze waarop de politie invulling geeft aan haar rol bij evenementen en aan crowd management, zonder verzuiling tussen intelligence, ordehandhaving en opsporing. Er is winst te behalen door het uitwisselen van goede werkwijzen en leerpunten en deze tot de standaard aanpak te maken. Flexibele en snelle op- en afschaling is van belang; ook in gevallen waarin de primaire veiligheid van het evenement volledig onder de verantwoordelijkheid van een private organisator valt. Dit boek maakt deel uit van het project Monitoring Evenementen, gericht op een veiliger verloop van evenementen en effectievere en efficiëntere inzet van schaarse politiecapaciteit. In dit kader verschijnen ook boeken over zowel opsporing als intelligence bij evenementen.

ISBN 978-94-6236-449-3



9 789462 364493



«waakzaam en dienstbaar»