Ongeüniformeerde private beveiligers in het publieke domein bij evenementen: een verkenning bij de Ziggo Dome in Amsterdam

Definitief rapport

Randy Bloeme, Paul van Soomeren & Bianca Szytniewski

Contactgegevens

September 2018.

Paul van Soomeren

PvanSoomeren@dsp-groep.nl

Bianca Szytniewski

Bszytniewski@dsp-groep.nl

Randy Bloeme

Rbloeme@dspgroep.nl

Met medewerking van: Anna van Vliet en Willem van Soomeren

Inhoud

1	**Inleiding**	**5**
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doel en vraagstelling	7
1.3	Onderzoeksverantwoording	8
1.4	Afbakening begrippen	11
DEEL I: THEORIE		**14**
2	**Theoretisch kader**	**15**
2.1	Van publieke naar publiek private veiligheidszorg	15
2.2	Publiek-private samenwerking (PPS)	16
2.3	Signaleren van afwijkend gedrag	20
2.4	Toetsingskader Ziggo Dome	23
DEEL II: CASUS ZIGGO DOME		**27**
3	**Onderzoeksgebied**	**28**
3.1	Het onderzoeksgebied	28
3.2	Betrokken actoren	29
3.3	Inzet in de praktijk	30
4	**Gedragsprofilering: doelen, training, werkmethoden en afstemming**	**35**
4.1	Beweegredenen en doelen van gedragsprofilering	35
4.2	Training en werkmethoden	38
4.3	Afstemming en communicatie	41
5	**Conclusie**	**45**
6	**Lessen**	**49**
7	**Literatuur**	**51**

Bijlagen

Bijlage 1: observaties: aanpak en observatieschema 54

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bali 2002 en 2005, Parijs Bataclan 2015, Nice (14 juli) 2016, Berlijn (kerstmarkt) 2016 en Manchester (Arena) 2017. In de afgelopen jaren vond op meerdere plaatsen een terroristische aanslag plaats in een uitgaansgebied of bij een grootschalig evenement. In Nederland is de aanslag in Apeldoorn (30 april 2009) enigszins vergelijkbaar en de steekpartij op het Amsterdamse Centraal Station op 31 augustus 2018 is – ook al betreft het hier geen evenemententerrein – interessant. De aanslagen hebben gemeen dat het treffen van een groot aantal burgerslachtoffers tot een van de hoofddoelen behoorde van de daders. Dit soort aanslagen heeft tot gevolg gehad dat er overal ter wereld meer en andere beveiligingsmaatregelen werden genomen. Van betonblokken en anti ram-raiding palen om auto's en andere voertuigen tegen te houden[1], via een betere controle van personen die een nachtclub of concert bezoeken, tot politie-spotters die - bijvoorbeeld op Amsterdam CS - kijken naar afwijkend gedrag.

Deze laatste aanpak - die in Nederland al meer dan 10 jaar toegepast en in politieopleidingen getraind wordt - zou ook door private beveiligers toegepast kunnen worden. Steeds vaker wordt immers ook particuliere beveiliging[2] ingezet in het publieke domein/de openbare ruimte[3] rond evenementen. De verantwoordelijkheid voor het veilige verloop van een evenement stopt voor particuliere beveiliging niet op de grens van het (private) evenementengebied. Private beveiliging werkt in dat geval in de openbare ruimte soms in een samenwerkingsverband met publieke veiligheidsinstanties, maar soms ook zonder directe (formele) samenwerking.

Een nieuwe ontwikkeling rondom evenementen is de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers in de openbare ruimte die letten op afwijkend gedrag. Eigenlijk dus de politie-spotters aanpak, maar dan uitgevoerd door private beveiligers. Dat zou geüniformeerd kunnen, maar in de casus waar we hier naar kijken, wordt er geëxperimenteerd met ongeüniformeerde private beveiligers. Een ontwikkeling die op het eerste gezicht in strijd is met de uniformplicht uit de Wet particuliere beveiligingsorganisaties[4]. Tegelijkertijd is het een ontwikkeling die publieke en private veiligheidsdiensten graag verder willen verkennen.
De concrete aanleiding voor dit onderzoek betreft de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers tijdens muziekevenementen in de Amsterdamse Ziggo Dome. De Ziggo Dome is een concerthal in Amsterdam-Zuidoost met een capaciteit van 17.000 bezoekers. In het gebied ligt ook de Johan Cruijff ArenA (multifunctioneel stadion met 50.000 zitplaatsen), AFAS Live (concerthal voor 7000 bezoekers), Pathé ArenA (multiplexbioscoop met meer dan 3000 zitplaatsen), een uitgebreid winkel areaal (Villa ArenA) en een

[1] Zie de CROW/Stichting Veilig Ontwerp en Beheerbijeenkomst over 'terrorisme bestendige buitenruimte/design against terrorism': https://www.crow.nl/crow-levende-stad/nieuws-crow-levende-stad/juli-2018/terugblik-bijeenkomst-terrorismebestendige-buitenr
En: http://www.veilig-ontwerp-beheer.nl/activiteiten/nieuws/vakgroep-design-against-terrorism-dat
[2] We gebruiken de termen private beveiliging en particuliere beveiliging als synoniem.
[3] We gebruiken in deze verkenning de begrippen publieke domein en openbare ruimte als synoniem
[4] http://wetten.overheid.nl/BWBR0008973/2013-07-04

NS- en Metrostation met daarachter winkelgebied de Amsterdamse Poort en de (vernieuwde) Bijlmermeer. In het huidige evenementenjargon worden de verschillende gebouwen aangeduid als 'venues'.
De inzet van ongeüniformeerde private beveiligers in het Ziggo Dome/ArenA gebied betreft door het innovatieve karakter een vrij precair proces waarbij het onderhavige onderzoek voor Politie en Wetenschap misschien een beetje ruw en ongevraagd[5] de keuken in stommelt om mee te kijken.

Evenementengebied

Het Ziggo Dome/ArenA gebied is het drukste evenemententerrein in Nederland en de verschillende venues werken veel samen; ook op het terrein van veiligheid en *crowd control/management/services*. Daarnaast is er veelvuldig overleg met de politie en instanties die iets doen rond het aan- en afvoeren van publiek, zoals de NS (treinen) en Prorail (stations), GVB (metro en bus), gemeente(n) en Rijkswaterstaat (wegen). Op een hoger schaalniveau zijn dit ook de streekvervoerders en internationale verbindingen via trein, bus en vliegtuig (Schiphol).

6

In de openbare ruimte voor de Ziggo Dome zijn – als er een evenement of concert plaatsvindt – naast de politie en gemeentelijke handhavers (BOA's) ook private beveiligers aanwezig die zorg dragen voor de veiligheid van de bezoekers. Er is al jarenlang een verschuiving zichtbaar van het werkveld van de private beveiligers van binnen naar buiten. De afgelopen jaren zijn de eisen aan beveiligingsmaatregelen van event-organisatoren door - met name de 'grote' internationale - artiesten alsook de verwachtingen van het publiek steeds hoger geworden. Artiesten willen dat maximale voorzorgsmaatregelen worden genomen voor hun eigen veiligheid en de publieksveiligheid. Organisatoren hebben bovendien te maken met de eigen verantwoordelijkheid jegens het personeel op het evenement[7].

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot het experimenteren met een nieuwe vorm van beveiliging buiten de Ziggo Dome. Terwijl beveiligers in uniform het binnenstromend publiek bij de entree (tassen controle) en op het openbare plein voor de Ziggo Dome in goede banen leiden, lopen bij grote concerten ongeüniformeerde private beveiligers rond die letten op afwijkend gedrag. Dit doen zij in de openbare ruimte, waar de eindverantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid bij de politie ligt.

[5] Het onderzoek – of beter: de verkenning – waar we hier verslag van doen, kwam op initiatief van DSP-groep en Politie en Wetenschap tot stand en ligt in het verlengde van een eerder onderzoek dat op dit terrein gedaan werd door DSP-groep en Politie en Wetenschap door Anneke van Hoek en Paul van Soomeren (2014) Crowd Control and Smart Mobs. Zelforganisatie en burgerparticipatie bij evenementen: een verkenning. Amsterdam, DSP-groep in opdracht van Politie en Wetenschap).
[6] Eigen fotomateriaal en foto's van Parool, AD en Tripadvisor.
[7] Agressie en intimidatie zijn in de Arbowet (zie Arbowet- en -regelgeving) opgenomen bij de 'psychosociale arbeidsbelasting'. Werkgevers zijn op grond van deze wet verplicht om een beleid te voeren dat erop gericht is om deze vorm van arbeidsbelasting te voorkomen of te beperken. Het Arbobesluit werkt deze verplichting in afdeling 4, artikel 2.15 verder uit en verplicht werkgevers om de risico's in kaart te brengen in een Risico-Inventarisatie en –Evaluatie (RI&E).

Binnen zijn de Ziggo Dome en de event-organisator samen verantwoordelijk voor de veiligheid van de bezoekers, artiesten en personeel. De Ziggo Dome legt als exploitant een deel van de uitvoering van haar veiligheidsbeleid neer bij degene die de zaal huurt en het event organiseert. Zij doet dit op basis van de exploitatievergunning en de huurvoorwaarden. Op het terrein van afwijkend gedrag en potentieel verdachte situaties, wordt binnen de Ziggo Dome gewerkt met een stoplichtmodel waarbij de servicemedewerkers een verdachte situatie of persoon doorgeven aan de leidinggevende (oranje) waarop er een expliciete beslissing wordt genomen: negeren (groen) of opschalen (rood). We richten ons in deze verkenning echter niet of nauwelijks op wat er in de Ziggo Dome gebeurt, maar vooral in het (openbare) buitengebied.

Het openbare plein voor de Ziggo Dome valt onder de verantwoordelijkheid van de politie, maar op basis van de exploitatievergunning heeft de Ziggo Dome wel een 'zorgplicht' voor een goede exploitatie. Dat betekent onder andere dat de activiteiten van de Ziggo Dome de openbare orde en veiligheid in de directe omgeving niet mogen aantasten. De Ziggo Dome is als ondernemer medeverantwoordelijk voor wat er zich in de directe omgeving van het bedrijf afspeelt[8]. Hiervoor heeft de Ziggo Dome een veiligheidsplan moeten opstellen dat getoetst is door de gemeente. Gezien de bebouwing en de U-vorm van het plein voor de Ziggo Dome, volgt op bijna natuurlijke wijze dat de zorgplicht van de Ziggo Dome zich vooral uitstrekt tot dit voorplein. Hoewel wet- en regelgeving de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers strikt genomen niet toestaat, is er een experimentele constructie ontstaan waarin private beveiliging en publieke politiediensten samenwerken op dit voorplein, maar in praktijk ook daaromheen. Hoe deze samenwerking in de praktijk vorm krijgt en hoe de private beveiligers in de openbare ruimte werken, staat centraal in deze verkenning.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van deze verkenning is het in kaart brengen van de (samen)werking van publieke- en private actoren die zorg dragen voor de veiligheid van het publiek tijdens evenementen in de Ziggo Dome.
Dit leidt tot de volgende hoofdvraag:

> *Op welke manier gaan ongeüniformeerde beveiligers te werk bij het signaleren van afwijkend gedrag in de praktijk bij de Ziggo Dome en in hoeverre sluiten de private beveiliging (met inzet van ongeüniformeerd personeel) en publieke diensten (politie en gemeente) op elkaar aan?*

[8] https://www.amsterdam.nl/ondernemen/horeca/vergunningen/

Daarbij zijn belangrijke deelvragen:

- Met welk doel letten ongeüniformeerde beveiligers[9] op afwijkend gedrag en wat zijn de effecten/resultaten ervan?
- Welke werkmethoden hanteren de ongeüniformeerde beveiligers, alsmede de betrokken politiemensen, en hoe zijn zij getraind in het waarnemen van afwijkend gedrag?[10]
- In hoeverre zijn die werkmethoden wetenschappelijk, of vanuit een politieel/justitieel perspectief, onderbouwd?
- Welke afstemming/communicatie vindt plaats tussen de verschillende publieke en private partijen die betrokken zijn bij deze aanpak?
- Wat zijn de lessen die op grond van het onderzoek over deze aanpak getrokken kunnen worden?

1.3 Onderzoeksverantwoording

In deze verkenning staan we aan de hand van het concrete voorbeeld Ziggo Dome stil bij de ontwikkeling waarin ongeüniformeerde private beveiligers worden ingezet in de openbare ruimte tijdens evenementen om afwijkend gedrag te signaleren. Deze ontwikkeling wordt bekeken vanuit het perspectief van de publieke- met name politiële - veiligheidszorg. Gezien de wens om deze ontwikkeling te verkennen en naar samenwerkingsmogelijkheden en -kansen te zoeken, in plaats van direct terug te grijpen op bestaande strikte wettelijke kaders - denk bijvoorbeeld aan de uniformplicht in de WPBR -, wordt deze ontwikkeling bekeken vanuit een beoordelingskader voor publiek-private samenwerking.

Een belangrijke noot is dat dit onderzoek is uitgevoerd binnen een lopend experiment dat nog volop in ontwikkeling is. We noemden dat hiervoor niet voor niets een 'precair proces waarbij het onderhavige onderzoek voor Politie en Wetenschap misschien een beetje ruw en ongevraagd de keuken in stommelt om mee te kijken'. Informatie over trainingen en pilots is pas aan het einde van het onderzoek verkregen en kan op korte termijn alweer verouderd zijn, zeker nu de spottingsaanpak van de politie na het steekincident in Amsterdam CS vol in de belangstelling is komen te staan. Het onderzoek betreft dan ook een momentopname van de situatie voorjaar/zomer 2018, met als doel de huidige ontwikkelingen met een kritische blik in context te plaatsen.

Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt: literatuurstudie, interviews met sleutelfiguren en observaties inclusief een meeloopavond met de politie ter plaatse. In het oorspronkelijke

[9] In de oorspronkelijke vraagstelling gebruikten we de term 'profiling' en/of 'publiek-private profiling'. De term 'profiling' wordt in het dagelijks spraakgebruik in veiligheidsland wel gebruikt - naast de term 'spotting' - om aan te geven dat er door iemand - een beveiliger of politiefunctionaris, al dan niet in uniform - gekeken wordt naar het gedrag van personen in een publiek, waarna – al dan niet na het aanspreken of bevragen van een persoon die zich afwijkend gedraagt – naar bevind van zaken handelend wordt opgetreden. We hebben de term profiling uiteindelijk laten vervallen, omdat deze term veel aanleiding tot misverstanden gaf (zie ook 1.4 onder definities).

[10] In het eerste onderzoeksplan formuleerden we deze vraag anders en smaller: 'Op grond van welke risicofactoren selecteren beveiligers en politie personen/verdachten?' We hebben de vraag bewust verbreed naar werkmethoden in het algemeen (waaronder ook de gehanteerde risicofactoren en eventuele selectie). Overigens werd daarmee ook in de daarop volgende vraag de term risicofactoren verbreed naar 'werkmethoden'.

plan van aanpak lag de nadruk op een veldobservatie met de ongeüniformeerde beveiligers en het via interviews/gesprekken inwinnen van informatie over hun werkmethoden. Hier is door het beveiligingsbedrijf geen toestemming voor gegeven, waardoor het perspectief is komen te liggen op de politie. In deze verkenning is het perspectief van de ongeüniformeerde beveiligers en het private beveiligingsbedrijf meegenomen in de vorm van interviews met vertegenwoordigers uit de veiligheidsbranche (VBN) en het private beveiligingsbedrijf, alsmede door gesprekken en observaties in de security-centrale van de Ziggo Dome en observaties over hoe er in het gebied geacteerd wordt door beveiligers en politie. In een eventueel vervolgtraject zouden veldobservaties en meelopen met de ongeüniformeerde beveiligers waardevol zijn. Aangezien het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB; de koepelorganisatie van beveiligingsbedrijven[11]) overwegen één of meer pilots te doen, zou een dergelijke veldobservatie - en het nodige voorwerk daarbij ter verheldering van doelen en aanpak - een reële optie zijn.

Literatuurstudie

Voor de theoretische onderbouwing van deze verkenning zijn verschillende wetenschappelijke bronnen bestudeerd en geanalyseerd. Er is veel literatuur geïnventariseerd op het thema publiek-private samenwerking om, mede aan de hand daarvan, een goed beoordelingskader op te stellen dat aanknopingspunten biedt voor verdere ontwikkeling van de aanpak. Het constateren van afwijkend gedrag, zoals uitgevoerd in deze casus, is echter een begrip dat nog weinig is onderzocht, zowel in Nederland als daarbuiten.

Interviews met sleutelfiguren

We hebben gesproken met verschillende deskundigen en mensen uit het veld die kennis hebben van publieke en private veiligheidszorg bij evenementen en specifiek in de openbare ruimte bij de Ziggo Dome. Veel van de functionarissen die we spraken, gaven aan niet namens hun organisatie te kunnen spreken. Dat heeft waarschijnlijk alles te maken met het experimentele karakter van de aanpak. We hebben aan veel van de sleutelpersonen die we spraken een concept van deze rapportage ter becommentariëring voorgelegd (aangegeven met een * hieronder). Op één functionaris na, heeft iedereen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om commentaar, meer uitleg en correcties aan te geven. We hebben daarvan dankbaar gebruik gemaakt om het eerste concept van deze rapportage (augustus 2018) bij te stellen en te verbeteren.

Vanuit de publieke sector is gesproken met:

- bestuursadviseur Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam*;
- kennisadviseur Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (WPBR) van de nationale politie (korpschef taken)*;
- beleidsmedewerker ministerie van Justitie en Veiligheid (NCTV)*;
- twee trainers van de spottersopleiding van de Politieacademie;
- projectleider evenementen van de politie-eenheid Amsterdam*;

[11] https://www.veiligheidsbranche.nl/index_nl.html

- locatiecommandant van de politie-eenheid Amsterdam;
- meerdere politiefunctionarissen tijdens de veldobservatie.

Vanuit de private sector is gesproken met:

- management veiligheidszaken van de Ziggo Dome[12];
- directeur operationele zaken Ziggo Dome*;
- vertegenwoordiger van de Nederlandse Veiligheidsbranche*;
- directeur van een particuliere beveiligingsorganisatie*.

In de interviews is ingegaan op thema's als publiek-private samenwerking, doelen en werkmethoden bij het signaleren van afwijkend gedrag door politie en ongeüniformeerde private beveiligers bij Ziggo Dome, training en wettelijke kaders.

Observaties

Observaties zijn uitgevoerd om in kaart te brengen op welke manier de openbare ruimte voor de Ziggo Dome wordt gebruikt voorafgaand aan een concert en om na te gaan welke actoren betrokken zijn bij de veiligheidszorg. De observaties vonden plaatst op 2 mei 2018 voorafgaand het concert van Sam Smith (twee observanten), op 27 mei 2018 voorafgaand aan het concert van Katy Perry (twee observanten) en op 12 juni 2018 voorafgaand aan het concert van Pearl Jam (één observant naast twee onderzoekers die met de politie meeliepen).

De drie concerten zijn geselecteerd vanwege verschillen in publiek, andere evenementen die tegelijkertijd plaatsvinden en mogelijkheid tot meelopen met de politie. Tijdens de observaties is gelet op bewegingen en interacties van de private beveiligers (met en zonder uniform) in de openbare ruimte voor de ingang van Ziggo Dome en breder het ArenA gebied tussen Ziggo Dome en station, de aanwezigheid van politie op de fiets, motor, auto of te voet en BOA's. Het originele observatieschema en meer informatie over de observaties is opgenomen in bijlage 1. Voorafgaand aan het veldwerk waren de onderzoekers niet op de hoogte wie de ongeüniformeerde beveiligers waren. In de paragraaf werkmethoden wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Veldobservatie met de politie

Naast observaties in de openbare ruimte voor de Ziggo Dome heeft op 12 juni 2018 ook een veldobservatie plaatsgevonden waar twee onderzoekers, los van een – voor de politie op dat moment onbekende – observant op het plein bij de ingang van Ziggo Dome, hebben meegelopen met de politie. Voorafgaand het concert van Pearl Jam die avond vond een voorbespreking plaats op het politiebureau Bijlmermeer (Flierbosdreef). Na deze bespreking zijn de onderzoekers naar de locatiecommandant gegaan in het veld. Na een korte kennismaking en algemene vragen met betrekking tot het signaleren van afwijkend gedrag

[12] Deze functionaris stapte in de zomer van 2018 over naar een andere baan. Het interview vond met hem plaats, de commentaarronde werd door de directeur operationele zaken uitgevoerd.

zijn de onderzoekers met de locatiecommandant meegereden met een surveillanceronde door het Ar enA-gebied. Tijdens deze observaties is gelet op de interactie en samenwerking tussen politie en ongeüniformeerde beveiligers, vanuit het oogpunt van de politie beschouwd. De politie was niet op de hoogte van een derde onderzoeker nabij het plein voor de Ziggo Dome, maar merkte deze persoon (fotograferend) op. De onderzoekers zijn die avond ook de Ziggo Dome ingegaan voor een interview met de directeur operationele zaken van de Ziggo Dome en een kennismaking met private beveiligers in de security-centrale van de Ziggo Dome en een korte observatie en gesprek over gehanteerde werkwijzen.

1.4 Afbakening begrippen

Spotting en profiling

Onder deze term verstaan wij het signaleren van afwijkend gedrag, met andere woorden **gedrag**sprofilering (Van Rest et al. 2014). Bij de politie hanteert men - al langer - de term 'spotting'. De term 'profiling' wordt veel gebruikt in de marketingwereld waar men het benoemd als 'een proces waarbij persoonsgegevens worden verwerkt om een verband aan te tonen tussen kenmerken van individuen en hun gedrag, met als doel voorspellingen te maken van toekomstig gedrag' [Artikel 29 werkgroep (WP29) van de Europese Commissie] [13] en waar het onderwerp is voor discussies over privacy en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Ook in de wereld van veiligheid en beveiliging komen we de term profiling tegen. Soms wordt het ook wel omschreven als *predictive profiling* of *event profiling*.
De definities verschillen, maar wij definiëren spotting en profiling als:

> *Een werkmethode - met als doel de veiligheid te verhogen door misdrijven en overtredingen te voorkomen - waarbij een private beveiliger of politiefunctionaris - al dan niet in uniform - het gedrag observeert van personen in een menigte (massa; crowd), waarna - al dan niet na het aanspreken of bevragen (security questioning) van een persoon die zich afwijkend gedraagt - op grond van een inschatting van het veiligheidsrisico naar bevind van zaken handelend wordt opgetreden, meestal in samenwerking met andere politie functionarissen, buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) en/of private beveiligers.*

We zouden willen voorstellen om spotting en profiling als synoniem te gebruiken met dien verstande dat voor private beveiligers de term 'profiling' gereserveerd kan worden en voor de politie de term 'spotting'. De termen worden overigens nu nog door elkaar gehanteerd. Zo sprak de politie bijvoorbeeld eerder over

[13] De General Data Protection Regulation (GDPR) definieert profiling als: any form of automated processing of personal data consisting of the use of personal data to evaluate certain personal aspects relating to a natural person, in particular to analyse or predict aspects concerning that natural person's performance at work, economic situation, health, personal preferences, interests, reliability, behaviour, location or movements. (Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (Adopted on 3 October 2017. Zie ook: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection_en)

'spotters van het private beveiligingsbedrijf' (concert Rolling Stones, september 2017). Naast privaat (beveiligingsbedrijf) en publiek (politie) is het onderscheid wel of niet geüniformeerd belangrijk. Schematisch komen we dan dus tot het volgende:

	Private beveiliging	Publieke veiligheidszorg (politie)
Ongeüniformeerd		
Geüniformeerd		

Het gaat bij zowel profiling als spotting om het - in een specifieke context - signaleren (en op grond daarvan handelen) - van **gedrag** en niet van personen (kijkend naar bijvoorbeeld uiterlijke persoonskenmerken zoals geslacht, leeftijd of etniciteit). Dat is niet probleemloos, want ten eerste geldt dat persoons- en gedragskenmerken moeilijk uit elkaar te halen zijn en ten tweede is het begrip 'context' cruciaal. Wat bij een concert van een heavy metal band normaal gedrag en kleding is, valt bij een concert van een singer-songwriter of de Toppers wellicht geheel uit de toon.

In deze verkenning richten we ons binnen een klein gebied (Ziggo Dome/ArenA-gebied in Amsterdam) op een heel specifieke vorm van profiling: private beveiligers die ongeüniformeerd profilen. In de praktijk van die casus viel op dat het begrip 'profiling' tot nogal wat misverstanden leidde. We hebben er daarom voor gekozen het begrip slechts met grote terughoudendheid te gebruiken en spreken over 'ongeüniformeerde private beveiligers' die letten op 'afwijkend gedrag'.

Openbare ruimte of 'semi' openbare ruimte – Ziggo Dome

De foto's en kaarten in deze rapportage laten zien dat het om de openbare ruimte voor de Ziggo Dome gaat: het Ziggo Dome voorplein (binnen de U van omringende gebouwen), De Passage en de ArenA Boulevard. In de strikte zin van het woord zijn al deze ruimtes openbaar. Toch is er - vooral ook in de perceptie - sprake van een verschil tussen echt openbare ruimte (De Passage en de ArenA Boulevard) en semi openbare ruimte (het Ziggo Dome voorplein)[14]. In dit hele gebied - dus ook dit voorplein - betreft het strikt juridisch gezien openbare ruimte waar politie verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid. Op basis van de exploitatievergunning heeft de Ziggo Dome echter wel degelijk een 'zorgplicht' voor de directe omgeving. Ziggo Dome is ervoor verantwoordelijk dat activiteiten van de Ziggo Dome de openbare orde en veiligheid in de directe omgeving niet negatief beïnvloeden. Het lijkt logisch om deze zorgplicht vooral van toepassing te verklaren op het Ziggo Dome voorplein, omdat in het bredere gebied (Passage/Boulevard) ook heel andere bezoekersgroepen dan vooral de Ziggo Dome-bezoekers aanwezig zijn.

[14] Het onderscheid tussen openbare ruimte (public space) en semi openbare ruimte (semi public space) is verder uitgewerkt door de Amerikaanse architect/veiligheidsdeskundige Oscar Newman. Hij onderscheidt: openbare ruimte, semi openbare ruimte, semi private ruimte en private ruimte (Newman, 1966). In het ArenA/Ziggo Dome-gebied zien we deze vierdeling terug: de ArenA-boulevard (openbaar) het Ziggo Dome voorplein (semi openbaar), het Ziggo Dome entree gebouw (semi privé) en de concertzaal van de Ziggo Dome (privé). Zie voor Nederland ook: www.veilig-ontwerp-beheer.nl.

Private beveiliging

Onder private beveiliging verstaan we – de Politieacademie Thesaurus volgend – particuliere beveiligingsdiensten, bewakingsbedrijven, bewakingsdiensten, evenementenbeveiligers, mobiele surveillanten, en beveiligingsorganisaties. Het gaat in dit geval van de Ziggo Dome om particuliere profit organisaties die gespecialiseerd zijn in de beveiliging van evenementen. Wettelijk vallen deze bedrijven/organisaties onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WPBR).

DEEL I: THEORIE

2 Theoretisch kader

2.1 Van publieke naar publiek private veiligheidszorg

Terwijl de politie van oudsher de verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid in de openbare ruimte, wordt al enkele decennia een deel van deze rol ook uitgevoerd door de private beveiliging. Bob Hoogenboom benoemt dit als 'de nieuwe security architectuur': "one of the prominent shifts in the governance of security is the growth and involvement of private security companies in the new security architecture." (Hoogenboom, 2010/75).
De particuliere sector bestaat uit onder andere beveiligingsbedrijven, bedrijfsbeveiligingsdiensten, recherchebureaus, alarmcentrales en geld- en waardetransport. Sinds 1997 valt deze sector onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WPBR).[15] De wet schept voorwaarden voor een goed functioneren van particuliere beveiligingsorganisaties en heeft betrekking op "de werkzaamheden, de bekwaamheid en de betrouwbaarheid van het beveiligingspersoneel" (Bervoets & Eijgenraam, 2014). De voorwaarden voor de uitvoering van beveiligingsactiviteiten door deze sector zijn dat de private beveiligers in het bezit zijn van geldige legitimatiebewijzen, een goedgekeurd uniform dragen en goedkeuring hebben verkregen van de korpschef van de politie dan wel de minister van Justitie en Veiligheid bij indiensttreding en vervolgens elke drie jaar (Bervoets & Eijgenraam, 2014).

Het aantal werknemers in zowel de publieke- als private veiligheidssector is in Nederland de afgelopen decennia sterk gestegen. In 2011 kende de private veiligheidszorg ruim 32.000 werknemers tegenover 17.300 in 1991. De publieke veiligheidszorg kende een groei van 26.902 in 1991 naar 55.600 in 2011 (De Waard en Van Steden, 2012). In de branchescan 2017 rapporteert de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB) vergelijkbare cijfers in 2011, maar laat het ook zien dat het aantal in de jaren daarna weer iets is gedaald, tot 27.754 werknemers in 2017. Bij de politie is dit aantal verder doorgegroeid naar 59.319 in 2017 (Nederlandse Veiligheidsbranche, 2018).

Deze stijging in het aantal werknemers in zowel de private- als publieke sector begon in de jaren tachtig en ging gepaard met een aantal ontwikkelingen in de veiligheidszorg. Vanaf eind jaren 60 nam de criminaliteit toe en kwam het traditionele politieapparaat steeds meer onder druk. Daarnaast ontstonden nieuwe eigendomsvormen, 'quasi publieke' gebieden zoals winkelcentra en luchthavens, die om een meer toegespitste beveiligingsaanpak vroegen (De Waard en Van Steden, 2012; De Waard, 2008). Tegelijkertijd richtte de overheid zich op het bevorderen van privatisering, deregulering en verzelfstandiging van publieke taken en stimuleerde de overheid daarmee ook de uitvoering van veiligheidstaken door de private sector (De Waard en Van Steden, 2012; Jones & Newburn, 2002). Er ontstond een shift van 'government' naar 'governance', waarbij de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte niet meer alleen als een taak van de politie werd gezien, maar ook als een taak van de markt en de samenleving (Jones & Lister, 2015; Terpstra, 2012; Van Steden, 2011; Burris, Kempa & Shearing, 2008; Stol et al., 2006). Naast

[15] http://wetten.overheid.nl/BWBR0008973/2013-07-04.

gemeenten, die een actievere rol spelen in de uitvoering van het veiligheidsbeleid met behulp van gemeentelijke handhavers, verricht de private veiligheidszorg tegenwoordig steeds vaker taken die voorheen vooral door de politie werden uitgevoerd. Private beveiligers worden bijvoorbeeld ingezet voor het regelen van verkeer, het organiseren van de afzetting bij evenementen en het houden van toezicht op bepaalde plekken in de openbare ruimte. (Bervoets & Eijgenraam, 2014). Deze ontwikkeling bouwt voort op het beleidsplan Samenleving en criminaliteit van het Ministerie van Justitie uit 1985. Hierin ontstond ruimte voor de private beveiliging om een actievere rol te spelen in het veiligheidsvraagstuk en kwam meer nadruk te liggen op preventieve veiligheidszorg.

2.2 Publiek-private samenwerking (PPS)

Volgens Bervoets & Eijgenraam (2014) ontstaan er steeds meer hybride en gemengde samenwerkingsvormen in de veiligheidszorg in de openbare ruimte, ook op het terrein van publiek-private samenwerking. Van Steden en Boutellier (2008: 27) stellen daarbij dat de lokale overheid de regie over de veiligheidszorg meer naar zich toe moet trekken en formuleren een drietal criteria die van belang zijn voor de inzet van private beveiligers bij een PPS:
"De inzet en aansturing moeten duidelijk zijn voor burgers, gericht op het open houden van het publieke domein en onderhevig aan democratische controle".
De overheid blijft niet alleen betrokken en op de hoogte van de beveiligingsinitiatieven, maar blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de veiligheid in de openbare ruimte.

De particuliere beveiligingsorganisaties richten zich op beveiligingswerkzaamheden die in opdracht van derden, *contract-security*, en ten behoeve van het eigen bedrijf plaatsvinden, zogenaamde *inhouse-security* (De Waard en Van Steden, 2012). Hoewel de private sector meestal opereert vanuit een winstoogmerk door in te zetten op de dynamiek van vraag en aanbod, kent de sector ook vele "raakvlakken met de publieke belangen die door overheden worden nagestreefd" (Montfort et al., 2012, zie ook Bervoets & Eijgenraam, 2014). Zo zetten gemeenten steeds vaker private beveiligers in voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Uit onderzoek (KplusV, 2010) bleek dat 14% van de gemeenten gebruik maakt van BOA's uit de private sector. Voordat private beveiligers als boa ingezet kunnen worden, moet worden voldaan aan bepaalde voorwaarden: instemming van de gemeenteraad en lokale driehoek, verweving van private BOA's in het lokale veiligheidsbeleid en herkenbaarheid van de private boa als lokale ambtenaar van de gemeente. Daarnaast ligt de operationele regie in handen van de politie en verrichten de private BOA's geen andere werkzaamheden voor een particuliere beveiligingsorganisatie (Terpstra, 2012).

Onder de regeling van de WPBR worden (niet uitsluitend) voorwaarden genoemd voor de uitvoering van beveiligingswerkzaamheden die relevant zijn in de casus bij de Ziggo Dome en voor een publiek-private samenwerking. Private beveiligers horen een herkenbaar uniform met een V-vormig embleem te dragen en over een speciaal legitimatiebewijs te beschikken. Bij uitzondering kan de korpschef ontheffing van de uniformdraagplicht verlenen. Hier zijn echter bepaalde voorwaarden aan verbonden waaronder de aard van

de werkzaamheden. Daarnaast dienen private beveiligers een goede afstemming te hebben met de politie over hun werkzaamheden. In het publieke domein hebben zij geen bijzondere bevoegdheden, maar ontlenen zij hun autoriteit aan het privaatrecht in de vorm van huisregels en bezoekersvoorwaarden. Terwijl zij in hun werk ook te maken krijgen met geweld, kunnen zij door hun wettelijke status die anders is dan de politie geen beroep doen op het geweldsmonopolie (Bervoets & Eijgenraam, 2014).

In de literatuur worden twee vormen van publiek-private samenwerking genoemd: de concessievorm en de alliantievorm (Montfort et al., 2012, Boonstra, 2007). De concessievorm van samenwerking betreft een contractvorm of 'innovatief aanbesteden van projecten' waarbij sturing plaatsvindt vanuit één partij. In de praktijk stellen de overheidspartijen outputcriteria op die vervolgens worden uitbesteed aan marktpartijen. Allianties worden op verschillende manieren gevormd. Het betreft incidentiele en vrijblijvende samenwerking tot het ondertekenen van een convenant tussen de samenwerkingspartners. 'Slim samenwerken' staat centraal en is vaak gebaseerd op horizontale verhoudingen, onderling vertrouwen en goede coördinatie in plaats van een hiërarchische verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (Montfort et al., 2012). Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV, 2013) zet de werkwijze van een succesvol publiek-privaat samenwerkingsverband uiteen volgens twee cycli van 'plan-do-check-act' processtappen. De eerste cyclus bestaat uit de inrichting, uitvoering, evaluatie en bijstelling van de publiek-private samenwerking. De tweede cyclus gaat in op het opstellen, uitvoeren, evalueren en vernieuwen van een plan van aanpak. Uitgangspunt hierbij is dat de publieke en private partijen een toegevoegde waarde creëren "door de kwaliteiten en activiteiten van de verschillende partijen te verbinden bij het gezamenlijk ontwikkelen en uitvoeren van veiligheidsbeleid" (CCV, 2013). Het maken van goede afspraken over de samenwerking en het gezamenlijk ontwikkelen van een plan van aanpak zijn essentieel voor een succesvolle publiek-private samenwerking.

In de volgende paragrafen worden een aantal praktijkvoorbeelden besproken waarbij de werkwijzen en uitkomsten van de samenwerking van publiek-private samenwerking centraal staan. Doel hiervan is om de casus bij de Ziggo Dome in context te plaatsen met vergelijkbare ontwikkelingen in de veiligheidszorg, al dan niet specifiek bij evenementen. We hebben praktijkvoorbeelden gekozen die dicht tegen de hier besproken casus Ziggo Dome aanliggen: collectieve beveiliging bedrijventerrein Zuidoost (naast het gebied waar de Ziggo Dome ligt), twee andere en oudere grote uitgaanspleinen in Amsterdam (Leidse- en Rembrandtplein) en een buitenlandse casus over publiek-private samenwerking rond terrorisme.
We hebben alles in het werk gesteld een tweede buitenlandse casus te onderzoeken, maar dit is binnen de beschikbare tijd uiteindelijk niet gelukt. Overigens constateren Van Steden en Meijer in hun recente onderzoek naar PPS constructies bij het bewaken en beveiligen van 'soft targets' (zoals evenementen en uitgaansgebieden) "dat voorbeelden van hechte, fysieke PPS gericht op het bewaken en beveiligen van 'soft targets' schaars zijn." Zij vonden uiteindelijk slechts drie bruikbare cases waaronder toevallig de Johan Cruijff ArenA in Amsterdam (Steden en Meijer, 2018[16]).

[16] Het onderzoek van Ronald van Steden en Rozetta Meijer startte eerder, maar liep verder tegelijkertijd met dit onderhavige Politie en Wetenschap onderzoek. We hebben begin 2018 onderling over onze onderzoeken contact gehad en toen - vooral praktische -

Nederland: Convenant Collectieve beveiliging bedrijventerreinen In Amsterdam

In 1996 is de Stichting Collectieve Beveiliging Amsterdam (SCBA) opgericht met als doel het opzetten van publiek-private samenwerking voor de bedrijventerreinen in Amsterdam Zuidoost en Westpoort. De stichting ondersteunt de samenwerking tussen particuliere beveiliging, de gemeente en de ondernemersvereniging ORAM[17]. De samenwerking heeft in 2011 geleid tot de ondertekening van het 'Convenant verbeteren veiligheid van de bedrijventerreinen in de gemeenten Amsterdam, Diemen en Ouder-Amstel' door de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, het SCBA en Group 4 Securicor (G4S).[18] De aanleiding om tot het convenant te komen, was de beperkte informatie-uitwisseling tussen het particuliere beveiligingsbedrijf G4S en de politie. Private beveiligers hielden toezicht op bedrijventerreinen in Amsterdam en fungeerden als extra 'ogen en oren' van de politie, maar in de praktijk bleek dat operationele informatie achteraf werd uitgewisseld in de vorm van een opgestelde rapportage. De vertraging in de informatie-uitwisseling beperkte de politie in het vroegtijdig handelen bij een verdachte situatie. Het convenant heeft tot doel voorwaarden te creëren voor een effectieve en efficiënte publiek-private samenwerking met betrekking tot criminaliteit, overlast en verloedering op bedrijventerreinen en het bevorderen van informatie-uitwisseling. Vooral op het gebied van informatie-uitwisseling maakt het convenant het mogelijk voor zowel de private beveiligers als de politie om informatie over bijvoorbeeld kentekens en signalementen onderling te delen en vervolgens adequaat te handelen. Hierbij beperkt het toezicht van de private beveiligers zich niet tot de private bedrijventerreinen, maar is ook aandacht voor de openbare ruimte en de omgeving rondom de bedrijfspanden (G4S, z.d.).

Nederland: Veilig Uitgaan in Amsterdamse uitgaansgebieden

In december 2014 startten de gemeente Amsterdam, politie, ondernemersverenigingen en Koninklijke Horeca Nederland (KHN) het samenwerkingsakkoord gastvrije en veilige Amsterdamse uitgaanspleinen[19]. Doel hiervan is om een gastvrij en veilig uitgaansklimaat te creëren in de uitgaansgebieden Leidsebuurt en Rembrandt- en Thorbeckeplein, waarbij de nadruk ligt op de kwaliteit van de uitgaansbeleving in plaats van een sterke focus op geweldsincidenten en repressie. De aangesloten partijen streven met het samenwerkingsakkoord naar het gezamenlijk investeren in de kwaliteit van de uitgaansbeleving.
In 2015 heeft dit op het Rembrandt- en Thorbeckeplein geleid tot een convenant 'uitvoering pilot Gastvrij en Veilig Rembrandtplein'. Bijzonder in relatie tot het huidige Ziggo Dome-onderzoek is hierin de minder zichtbare rol die de politie is gaan spelen in het uitgaansgebied. Hoewel politie primair verantwoordelijk blijft voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, is zij minder zichtbaar aanwezig. Deze rol is namelijk overgenomen door zogenaamde horecahosts (Bloeme & Van Soomeren, 2016). Deze hosts zijn specifiek opgeleide werkstudenten (20-25 jaar) die als primaire taak gastheerschap hebben om zichtbaar aanwezig te zijn in de openbare ruimte, om bezoekers te verwelkomen en desgevraagd van informatie te

---

informatie uitgewisseld. Beide onderzoeken verschenen vervolgens vlak na elkaar: toen Van Steden en Meijer publiceerden, lag er van ons onderzoek de conceptrapportage. In deze definitieve rapportage hebben we enkele punten van Van Steden en Meijer geciteerd.

[17] https://oram.nl/home/.

[18] Het convenant is steeds verlengd met een periode van een of twee jaar en gericht op specifieke bedrijventerreinen. De convenanten zijn niet openbaar.

[19] Zie voor meer informatie: www.amsterdam.nl/rembrandtplein.

voorzien. Hosts zijn de extra ogen en oren voor portiers, politie en gemeente. Ze hebben als secundaire taak een focus op preventie: het voorkomen van incidenten door bezoekers aan te spreken en vroegtijdig te interveniëren bij het dreigen van escalatie naar geweld of na geweld te de-escaleren. De hosts staan in direct contact met de portiers en politie. De inzet van hosts is een gezamenlijke maatregel van de ondernemers in de Bedrijven Investeringszone Rembrandtplein (BIZ) en de gemeente. De pilot Gastvrij en Veilig Rembrandtplein wordt op dit moment uitgebreid geëvalueerd en de rapportage wordt eind dit jaar verwacht.

In het uitgaansgebied Leidsebuurt is recent een vergelijkbare aanpak opgestart (de aanpak Leefbaar, Gastvrij en Veilig Leidsebuurt). In het uitgaansgebied lopen bijvoorbeeld ook hosts rond, maar zijn in dit geval private beveiligers die de rol van hosts op zich nemen in plaats van werkstudenten (Bloeme & Van Soomeren, 2018).

In beide gevallen zijn hosts ondersteunend aan de politie, staan zij in direct contact en 'verdwijnen' zij zodra een situatie escaleert en politie-inzet noodzakelijk is. Wekelijks wordt er gerapporteerd door hosts en maandelijks zijn er operationele overleggen met alle aangesloten partijen waarin informatie wordt gedeeld en verdere maatregelen genomen. Het convenant maakt het mogelijk dat partijen zich conformeren aan de aanpak en met elkaar afstemmen hoe de specifieke inzet op straat eruit komt te zien.

Internationaal: Project Griffin

In april 2004 werd in London het project Griffin gelanceerd. Het doel van dit project is ten eerste het helpen begrijpen van de dreiging van terrorisme in het Verenigd Koninkrijk. Ten tweede leert het project mensen wat ze moeten doen als ze betrokken raken bij een terroristisch incident, of bij gebeurtenissen die leiden tot een geplande aanval. Ten derde stelt het project mensen in staat verdachte activiteiten te herkennen en te melden (National Counter Terrorism Security Office, 2016). Burgers worden hierbij aangemoedigd ogen en oren open te houden.

Met het project Griffin wordt een samenwerking tussen politie, lokale autoriteiten, beveiligingssector, maar ook brandweer, ambulance en andere partners nagestreefd voor een proactieve aanpak van terrorisme en/of een effectieve aanpak als er een terroristische aanslag plaatsvindt of heeft plaatsgevonden *(resilience)*. Hierbij werken private partners samen in het publieke domein om de politie te steunen. Deze samenwerking bestaat uit het verzamelen en delen van informatie, het onderhouden van relaties tussen actoren en het vergroten van het vertrouwen ten opzichte van de politie.

Het Griffin-project bestaat uit de volgende elementen: Awareness Day, Bridge Calls en de inzet van Griffin gecertificeerde beveiligers in geval van een noodsituatie (zoals een aanslag).

- **Awareness Day** is een vaardigheidstraining om terroristische aanslagen, voorbereidingen of verkenningen te leren herkennen en melden. Deze cursus wordt gegeven door de politie en bestaat uit workshops en toespraken (Kruijer, 2015). Awareness Day vormt hiermee tevens een forum om

relaties en vertrouwen op te bouwen met alle betrokkenen. Indien men deze cursus voltooid heeft, ontvangt men een zogenoemde 'Griffin certificate' (Kruijer, 2015).

- **Bridge calls** zijn wekelijkse conferentiegesprekken om informatie omtrent terrorisme te verspreiden. Hierbij kunnen alle betrokken organisaties inbellen naar de control room waar politie en coördinatoren zich op dat moment bevinden. De meest recente door de politie ingewonnen informatie wordt minimaal aangepast (aangezien het vaak gevoelige informatie bevat) en gedeeld met de deelnemers (Kruijer, 2015).
- De **inzet** van Griffin **gecertificeerde beveiligers** in geval van een noodsituatie, bestaat uit het ondersteunen van de politie, bijvoorbeeld bij het afzetten van straten.

Project Griffin wordt beschouwd als succesvol model van publiek-private samenwerking en heeft geleid tot internationale interesse. Australië, Canada, Singapore, Zuid-Afrika, de Verenigde Staten, India en sinds kort Frankrijk hebben een voorbeeld genomen aan het Verenigd Koninkrijk (Kruijer, 2015). Zo heeft de Vancouver Police Department in Canada het project geïmplementeerd, maar het ingezet met een ander doel. De structuur en vorm zijn hetzelfde, maar het voornaamste doel is de preventie van misdaad in plaats van de preventie van terrorisme (The Vancouver Police Department). Tijdens gesprekken binnen deze verkenning bleek dat in Nederland de NCTV zich heeft verdiept in de Griffin-aanpak.

2.3 Signaleren van afwijkend gedrag

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag wat het signaleren van afwijkend gedrag inhoudt en welke trainingen er op dit gebied zijn in de veiligheidszorg. We zoomen nader in op trainingen, omdat we – ondanks lang en diepgaand zoeken – geen wetenschappelijk onderzoek hebben gevonden over het signaleren van afwijkend gedrag. Via de trainingen hopen we meer zicht te krijgen op wat de werkmethode inhoudt en wat beveiligers moeten kennen en kunnen om het 'vak' goed uit te oefenen.

Afwijkend gedrag

Volgens onderzoek van TNO door Van Rest et al. (2014) biedt het herkennen van afwijkend gedrag – ook wel gedragsprofilering - "mogelijkheden om veiligheidsincidenten aan te zien komen en tijdig te interveniëren".

Signaleren van afwijkend gedrag is een toezichtpatroon, waarin op basis van een combinatie van reacties op stimuli een verwachting van een persoon wordt gemaakt. Hiermee is het in principe mogelijk om een alarm te geven op basis van deze reacties (Van Rest et al, 2014)[20]. Om te kunnen inschatten of gedrag afwijkend is, zijn structuren (templates) nodig waarin het afwijkende gedrag wordt beschreven. Input hiervoor zijn uitgebreide contextbeschrijvingen. Om deze zoveel mogelijk te objectiveren, beschrijven Van Rest et al.

[20] Zie ook onze definitie in hoofdstuk 1 waarbij we spraken over een 'werkmethode - met als doel de veiligheid te verhogen door misdrijven en overtredingen te voorkomen – waarbij een private beveiliger of politiefunctionaris - al dan niet in uniform - het gedrag observeert van personen in een menigte (massa; crowd), waarna – al dan niet na het aanspreken of bevragen (security questioning) van een persoon die zich afwijkend gedraagt – op grond van een inschatting van het veiligheidsrisico naar bevind van zaken handelend wordt opgetreden, meestal in samenwerking met andere politie functionarissen en/of beveiligers.'

(2014) het gebruik van een systematische (morfologische) analyse, met onder andere de volgende onderdelen:

- het te observeren object;
- het aantal objecten in de scene;
- het te observeren gedrag op het moment van observeren;
- het type aspect of attribuut van het object dat vastgesteld moet worden;
- de te gebruiken sensoren (in dit geval beveiligers) en het aantal, type en hun mobiliteit;
- de afstand tussen sensor en scene;
- de mate waarin de sensor infiltreert;
- de mate van detail.

Het vastleggen van deze onderdelen is belangrijk, omdat onder druk van tijd of de sleur van het werk de natuurlijke manier van communiceren tussen partijen vaak informeel, vaag en fragmentarisch is (Van Rest et al., 2014). In de context van veiligheid – en specifiek de inzet van politiemensen en ongeüniformeerde private beveiligers bij de evenementen in de Ziggo Dome – is het van belang ondubbelzinnig, specifiek en compleet te zijn over de actoren en gebeurtenissen die onderdeel uitmaken van het scenario.

Op de Politieacademie worden politiefunctionarissen al langere tijd getraind in het signaleren van afwijkend gedrag, of 'spotting' zoals het door de politie zelf wordt genoemd. In de hand-out van de Spottersopleiding[21] staat het doel als volgt omschreven: "de meerwaarde van het spotten is dat door vroegtijdig onderkennen van een eventueel gevaar door bijvoorbeeld het scannen op afwijkend gedrag, de tijd om te handelen wordt vergroot. Het is minder ingrijpend doordat we streven naar het handelen ter voorkoming van ....! Wij houden de regie door het bepalen van de handelingsstrategie na het waarnemen van afwijkend gedrag".

Het doel van de opleiding is het leren signaleren van **afwijkende** gedragingen en niet van verdachte gedragingen, dan is het vaak al te laat. Het signaleren van afwijkend gedrag biedt mogelijkheden om veiligheidsincidenten aan te zien komen en tijdig te interveniëren[22]. De training richt zich nadrukkelijk op gedrag en niet op (de uiterlijke kenmerken van) personen.

Van oudsher is het signaleren van afwijkend gedrag een taak van de politie en wordt dit gecombineerd met toezichtinstrumenten, zoals prikkelen. *Security questioning* is bijvoorbeeld een vorm van prikkelen om de informatiepositie te verbeteren (Van Rest et al., 2014). Een zwaarder toezichtinstrument dat wordt toegepast door politie is de bevoegdheid tot preventief fouilleren en het houden van uitgebreide identiteitscontroles. Dit toezichtinstrument is vaak onderhevig aan een subjectieve persoonsbenadering, waarbij uiterlijke kenmerken en stereotype beelden een rol spelen, ook wel 'etnisch profileren' genoemd

[21] De hand-out over de spottersopleiding van de Politieacademie is niet openbaar.
[22] Zie ook de internationale standard (ISO) over 'risk management'. Daar onderscheidt men: *A. Establishing the context, B. Risk Assessment en C. Risk treatment*. De Risk assessment bestaat dan weer uit drie onderdelen: 1. *Risk identification*, 2. *Risk analyses* en 3. *Risk evaluation*. Zie ISO 3100:2018 (ISO 31000:2018 provides guidelines on managing risk faced by organizations. The application of these guidelines can be customized to any organization and its context, provides a common approach to managing any type of risk and is not industry or sector specific and can be used throughout the life of the organization and can be applied to any activity, including decision-making at all levels. ISO is "an independent, non-governmental international organization with a membership of 162 national standards bodies".

(van der Woude & van der Leun, 2013). Deze handelingswijze leidt ertoe dat minderheidsgroepen vaak het object zijn van deze fouilleringen, waardoor er volgens sommigen sprake kan zijn van een discriminatoire praktijk. Dit bleek onder andere uit onderzoek van Çankaya (2012) naar politieambtenaren in de regio Amsterdam-Amstelland.

In de toepassing van deze zwaardere toezichtinstrumenten zit een belangrijk verschil met het signaleren van afwijkend gedrag. Waar het signaleren van afwijkend gedrag gericht is op gedrag, richten toezichtinstrumenten - zoals preventief fouilleren en uitgebreide identiteitscontroles - zich op een persoonsbenadering. De werkmethoden van deze laatste instrumenten leunen op risicoprofielen en risico-inschatting. De risicoprofielen en inschatting zijn niet gebaseerd op "concrete, individualiseerbare verdenkingen van een strafbaar feit maar door generalisaties [...] van vooraf aangewezen 'potentieel verdachte' groepen en personen (Van der Woude & van der Leun, 2013). Deze persoonsbenadering richt zich op de uiterlijke kenmerken van een persoon (geslacht, leeftijd, etniciteit, e.d.) terwijl de gedragsbenadering naar het menselijk handelen en de reactie op stimuli kijkt binnen een specifieke context. In de praktijkcasus zullen we zien dat bepaalde kenmerken, zoals kleding, soms tussen beide benaderingen invallen. Dit maakt het lastig hier een heel strakke lijn te trekken.

Spottersopleiding van de politie

De politie hanteert de naam spottersopleiding voor de trainingen in het signaleren van afwijkend gedrag. De spotterstraining van de Politieacademie is ruim tien jaar geleden geïntroduceerd in Nederland door Koos Barten en Niels Brouwer. Voor dit deel van het onderzoek is gesproken met zowel de oprichter als een trainer van de spotterstraining en is gebruik gemaakt van de eerder genoemde hand-out Spotterstraining van de Politieacademie. De aanleiding voor het starten van de training was de groeiende aandacht voor contraterrorisme en radicalisering (CTER) bij de Nederlandse Politie. Concreet was de zaak rondom de Hofstad-groep in 2007 de aanleiding tot het introduceren van een opleiding. De initiatiefnemers bij de politie kwamen na het vergelijken van een aantal trainingen bij andere Europese politiekorpsen uit op een spottersopleiding in Israël[23]. De opleiding die daar destijds werd aangeboden, was vooral gericht op terrorisme (in verband met de vele aanslagen in de openbare ruimte). De training is vervolgens aangepast aan de Nederlandse situatie.

Hoewel wijkagenten de oorspronkelijke doelgroep van de spotterstraining waren, heeft de training zich doorontwikkeld en is deze omgebouwd in de richting van evenementenbeveiliging. De doelgroep waar de training zich op richt, is hierdoor verbreed en richt zich ook op sectoren als beveiliging, justitie en defensie. Degenen die de training hebben gevolgd en toepassen in het werk 'spreken dezelfde taal' als getrainde

[23] We hebben getracht deze Israël link verder uit te zoeken en hebben contact opgenomen met het Crime Prevention bureau van de Israëlische politie (Metzila; Community Crime Prevention and Knowledge Development Department van de Society and Crime Prevention Division). Uit de antwoord mail: "The whole area of 'profiling' was developed in Israel by The Israeli Security Agency. Not so much in use by the police. This was developed mainly for national security issues but some bodies have learned to use it also for criminal purposes (e.g Israel Airports Authority). However, from what I have learned, the Israeli Security Agency don't tend to share knowledge with civil bodies, and only little and sorted information with equal security services." Daarop werden we doorverwezen naar het Public Inquiries Department at the Prime Minister's Office. We wachten sinds april 2018 op antwoord.

politieambtenaren. Het biedt de mogelijkheid om proactief toekomstige dreigingen weg te nemen (Hand-out Spottertraining Politieacademie).

De duur van de training is drie dagen en de deelnemers krijgen na afloop een certificaat. De training bevat theorie en praktijk. Hierbij wordt gewerkt vanuit een stappenplan, waarbij eerst het waarnemingsgebied of werkgebied wordt afgebakend en de context wordt vastgesteld. Vervolgens wordt gekeken wat normaal of wat afwijkend gedrag is binnen de specifieke context. De technieken richten zich op het aanspreken van personen met afwijkend gedrag in plaats van hen aan te houden. De deelnemers worden niet getraind in het verhoren en vragen naar ID-bewijzen, maar in het aanknopen van korte informele gesprekken. Dit heeft als doel weerstand te voorkomen bij de persoon met afwijkend gedrag. In het interactieve deel van de opleiding passen de deelnemers de technieken toe op plekken waar veel bezoekers komen (bijvoorbeeld Utrecht Centraal Station of Schiphol). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van zogenoemde veiligheidsringen. Op een tactische plek staan collega's in politie-uniform, terwijl de deelnemers, gekleed in burger, de personen die aangesproken worden observeren op hun gedrag. Bij eventueel afwijkend gedrag komen zij in actie, of geven aan collega's in de 'buitenring' (buiten het station/luchthaven) door wat er gebeurt, zodat zij eventueel deze qua gedrag afwijkende personen kunnen aanhouden. De werkmethode is vooral gebaseerd op het prikkelen en bevragen van personen op een informele en respectvolle manier.

Training en opleiding private beveiligers

Inmiddels worden in Nederland meerdere trainingen of opleidingen aangeboden in het signaleren van afwijkend gedrag. Hier worden verschillende benamingen - zoals (gedrags)profileren of predictive profiling - aan gegeven. Tijdens onze verkenning werden naast de spotterstraining van de Politieacademie de trainingen van de SDR Academy[24] (partner van The Hague Security Delta[25]) genoemd. De trainer die de opleiding bij SDR Academy geeft, leidt ook politiemensen, opsporingsambtenaren en BOA's in Nederland op in gedragsprofilering. Andere organisaties die trainingen in gedragsprofilering aanbieden zijn onder andere Restment Education en Bureau Beke[26] en Security Academy[27]. Hoewel de trainingen en opleidingen een brede doelgroep aanspreken, zijn de meeste trainingen niet gecertificeerd. De Nederlandse Veiligheidsbranche wil daarom in samenwerking met de Politieacademie een training voor private beveiligers opzetten. In het voorjaar van 2017 is de eerste pilot hiervan geweest.[28]

2.4 Toetsingskader Ziggo Dome

Er is door de partijen die betrokken zijn bij het experiment bij de Ziggo Dome - waarbij ongeüniformeerde private beveiligers worden ingezet - voor gekozen niet terug te grijpen naar de uniformplicht in de WPBR,

[24] https://sdr.eu.com/nl/over-sdr/
[25] Headquartered at The Hague Security Delta (HSD) Europe's largest security cluster SDR® Academy delivers fully customized programs that train personnel. De HSD is een PPS constructive bestaande uit "a network of businesses, governments and knowledge institutions, that work together on knowledge development and innovation in security."
[26] https://www.beke.nl/doc/2012/Flyer_H3S_A4_voor_download.pdf
[27] https://www.securityacademy.nl/nl/opleidingen/physical-security-cursussen/csp-certified-security-profiler
[28] De leergang voor het diploma Predictive Profiling Terrorisme is op te vragen bij het secretariaat van de stichting ESIF: www.esif.nl. Op ons verzoek om informatie kwam tot op heden nog geen antwoord (Mail 26-07-2018: Dank voor uw bericht. We nemen zo spoedig mogelijk contact met u op. ESIF)

maar daar in het kader van dit experiment van af te wijken. Dit is ingegeven door de wens van partijen om de ontwikkeling verder te verkennen en op termijn betere afspraken en samenwerkingsverbanden te maken. De wens voor publiek-private samenwerkingen wordt daarbij veelvuldig benoemd. Mede op grond hiervan en de theorie zoals we die in het voorgaande besproken hebben, komen we tot een toetsingskader aan de hand waarvan de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers bij de Ziggo Dome en de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking bekeken kan worden. We hanteren daarbij vier begrippen:

1. Legitimiteit
2. Verantwoording
3. Effectiviteit en
4. Werkwijze

Besef daarbij wel dat er op dit moment nog sprake is van een experiment waarbij de driehoek heeft ingestemd met de uitwerking van de pilot juist om te onderzoeken of deze werkmethode juridisch goed geborgd kan worden. We kijken bij de toetsing dus niet alleen naar het 'hier en nu' van het experiment, maar vooral ook naar de toekomst en de vraag of de werkmethode legitiem en effectief is, of kan zijn, en of de verantwoording en werkwijze helder en controleerbaar zijn.

Legitimiteit

De inzet van private beveiligers – en specifiek bij het signaleren van afwijkend gedrag – moet legitiem zijn. Onder legitimiteit wordt verstaan: "de conformiteit met het geschreven en ongeschreven recht alsmede de maatschappelijke aanvaardbaarheid van dat beleid" (Commissie evaluatie antiterrorismebeleid 2009: 61).[29] In dit onderzoek betreft het vooral aandachtspunten als verhouding tot fundamentele rechten en beginselen - gebaseerd op rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en nationale rechters - en de wettelijke grondslag voor optreden. De wettelijke kaders die hiervoor gelden, zijn in eerste instantie de Politiewet en WPBR, maar dus ook breder het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De conformiteit met het EVRM is vooral van belang bij kwesties inzake terreurbestrijding. Vanuit het EVRM heeft de overheid namelijk een positieve verplichting haar burgers hiertegen te beschermen, maar verhindert het verdrag tegelijkertijd bevoegdheden en maatregelen die tegen individuele vrijheidsrechten en het recht op een eerlijk proces ingaan (Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, 2009).

Hoewel de inzet van private beveiliging raakvlakken heeft met publieke belangen met betrekking tot veiligheidszorg (Bervoets & Eijgenraam, 2014, Montfort et al., 2012), is er nog veel discussie over de legitimiteit van private inzet (Thumala et al., 2011). In dit onderzoek beperken we ons tot het specifiek toetsen van het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde private beveiligers in de openbare ruimte en niet de inzet van private beveiligers in het algemeen. De eerder genoemde voorwaarden voor de uitvoering van beveiligingsactiviteiten door private beveiligers zijn daarbij van toepassing: beschikking over een geldig legitimatiebewijs, het dragen van een goedgekeurd uniform en goedkeuring van de korpschef

[29] Criteria hierbij hebben betrekking op "de borging van doelbinding, de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, de verho uding tot fundamentele rechten en beginselen, de wijze waarop verantwoording omtrent de toepassing wordt afgelegd, vormen van rechterlijke controle alsmede het publieke vertrouwen in het optreden van de overheid" (Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, 2009, p. 61).

van de politie dan wel de minister van Justitie en Veiligheid (Bervoets & Eijgenraam, 2014) en daarnaast de meer abstracte EVRM verplichtingen[30].

Verantwoording

Bij een publiek-private samenwerking dienen inzet en aansturing van de private beveiliging duidelijk te zijn voor burgers, gericht te zijn op het open houden van het publieke domein en onderhevig te zijn aan democratische controle (Van Steden en Boutellier, 2008: 27). De democratische controle betreft meestal goedkeuring van de gemeenteraad en valt hier onder het begrip democratische verantwoording[31]: "diegenen in de positie van macht zijn verplicht dit gebruik van macht te rechtvaardigen binnen een politiek forum dat kan leiden tot een sanctie" (Lister & Jones, 2016 192). Dit betekent dat het gezag ook verantwoordelijk kan worden gehouden bij een publiek-private samenwerking – in dit geval voor beveiligingswerkzaamheden door ongeüniformeerde private beveiligers in de openbare ruimte bij de Ziggo Dome. De politie heeft op basis van de WPBR toezicht, maar de politie is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van private beveiliging in de openbare ruimte; die ligt bij de opdrachtgever (en het beveiligingsbedrijf). Hoewel de verantwoordingsmechanismen minder zichtbaar lijken, zijn ook private beveiligingsbedrijven daarnaast onderhevig aan wet en regelgeving en civielrechtelijke procedures (Davis et al. 2003, zie ook Walsh & Conway, 2011).

Effectiviteit

De aanpak – hier: publiek-private samenwerking rondom de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers en het signaleren van afwijkend gedrag – moet doelmatig en doeltreffend zijn. Er moet dus sprake zijn van een plan van aanpak of convenant waarin goede – dat wil zeggen heldere en toetsbare[32] – afspraken en doelen zijn neergelegd die periodiek geëvalueerd worden op effectiviteit (CCV, 2013; Montfort et al., 2012).

Werkwijze

Signaleren van afwijkend gedrag is een gedragsbenadering gericht op het herkennen van afwijkend gedrag, in plaats van een persoonsbenadering waarin verdachte personen en persoonskenmerken centraal staan. In de specifieke context waarin deze aanpak wordt toegepast, dient van te voren in een plan van aanpak vastgesteld te worden wat wordt verstaan onder afwijkend gedrag, welke handelingsmechanismen worden ingezet en door wie, en waar en wanneer het wordt uitgevoerd. Daarnaast dient de uitvoering volgens een

[30] In de master thesis van Anna van Vliet (Leiden University, Faculty of Law Criminology and Criminal Justice) wordt gesteld dat de praktijk van predictive profiling (zoals we die hier bespreken) in strijd lijkt te zijn met Artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), het 'Recht op eerbiediging van privé familie- en gezinsleven'. Om na te gaan of deze schending van Artikel 8 is toegestaan, leert jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) dat aan vijf tests moet worden voldaan: de schending dient verstrekt te worden door de wet, een legitiem doel te hebben en noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving, waarbij het proportioneel, passend en subsidiair dient te zijn. Predictive profiling voldoet niet aan alle eisen, wat er toe leidt dat de schending van Artikel 8 niet geoorloofd is, en de praktijk in strijd is met het EVRM. Verder kan ook de EU richtlijn 2016/680 van het Europees parlement en de Raad (27 april 2016) nog van belang zijn.

[31] In het Engels gebruikt men hier het begrip 'accountability'. Hoogenboom wijst erop dat dit nogal een diffuus concept is waarbij hij een onderscheid maakt naar verschillende soorten accountability: democratic and political, legal, internal, managerial en community accountability (Hoogenboom, 2010/171)

[32] Men gebruikt hier ook wel het samenvattende acroniem SMART: Specifiek (is de doelstelling eenduidig?), Meetbaar (onder welke meetbare/observeerbare voorwaarden of vorm is het doel bereikt?), Acceptabel (zijn deze doelen acceptabel voor de doelgroep, het management en binnen de bestaande wettelijke kaders; zie hier ook 'legitimiteit), Realistisch (is het doel haalbaar?) en Tijdgebonden (wanneer in de tijd moet het doel bereikt zijn?).

vastgestelde werkwijze te gebeuren. Hoewel hier weinig literatuur over te vinden is, biedt de inhoud van de Spottersopleiding uitkomst wat betreft richtlijnen voor de uitvoering van gedragsprofilering.

Overzicht toetsingskader

Legitimiteit	Verantwoording	Effectiviteit	Werkwijze
• Uitvoering binnen de wettelijke kaders (Politiewet en WPBR) en conform het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).	• Duidelijkheid voor burgers • Open houden publieke domein • Democratische controle	• Doelmatige en doeltreffende aanpak • Heldere en toetsbare – afspraken en doelen • Periodieke evaluaties	• Concrete plan van aanpak voor de specifieke context • Uitvoering volgens vastgestelde werkwijze

DEEL II: CASUS ZIGGO DOME

3 Onderzoeksgebied

3.1 Het onderzoeksgebied

De Ziggo Dome ligt in het plangebied ArenAPoort West in Amsterdam. Dit gebied wordt gekenmerkt door de functies leisure en entertainment, sport, grootschalige detailhandel, een Woonmall, kantoren en horeca. Het gebied is inmiddels uitgegroeid tot een belangrijke bestemming voor grootschalige evenementen in de Johan Cruijff ArenA, AFAS Live en de Ziggo Dome. Het gebied wordt ontsloten met openbaar vervoer via de metroverbinding met het centrum van Amsterdam, rechtstreekse treinverbindingen naar Schiphol en Utrecht en snelle busverbindingen met de regio. Auto's kunnen het gebied bereiken vanaf de rijkswegen A2, A9 en A10 en vervolgens parkeren in één van de vele parkeergarages in het gebied of op loopafstand op terreinen in de naaste omgeving.

Het onderzoeksgebied betreft het rode gebied op onderstaande kaart, het plein voor de Ziggo Dome. Het werkveld van de ongeüniformeerde beveiligers strekt zich echter regelmatig ook uit tot het oranje gebied, wat automatisch betekent dat dit gebied ook in het onderzoek is meegenomen. Dit (oranje) gebied staat bekend als de ArenA Boulevard (rechts van de knik) en De Passage (links van de knik en aansluitend op het Ziggo Dome voorplein).

Op de volgende kaart zoomen we verder in op de Ziggo Dome, vanaf de andere kant bekeken.

Hoewel openbaar, fungeert het plein voor de Ziggo Dome tijdens evenementen als ontvangstruimte voor bezoekers. De vorming in rijen vindt op dit voorplein plaats. Per rij gaan de bezoekers vervolgens langs (de tafels voor) de tassencontrole in het Ziggo Dome entree gebouw (het gebouw in de 'buik' van de U) en gaan daarna de Ziggo Dome in (het echte concertgebouw; de doos rechts op de foto). Geüniformeerde private beveiligers houden op het voorplein en bij de tassencontrole toezicht en geven aanwijzingen en soms staan op het voorplein ook hekken opgesteld (zie ook afbeeldingen 8 en 9). Het plein biedt tevens ruimte voor het houden van evenementen in de open lucht, al dan niet in combinatie met de Ziggo Dome zelf. In de toelichting van het bestemmingsplan wordt aangegeven dat het plein ook buiten evenementen een aantrekkelijke verblijfsruimte moet zijn voor bijvoorbeeld winkelend publiek en kantoormedewerkers.

Het plein voor de Ziggo Dome is openbare ruimte, maar door de afwijkende bestrating en positionering tussen de gebouwen krijgt de ruimte een semiopenbare uitstraling. Een natuurlijk gevolg is dat de verantwoordelijkheid voor de directe omgeving (op basis van de exploitatievergunning) zich vooral richt op dit plein, zoals ook wordt bevestigd door de Ziggo Dome zelf tijdens interviews.

Het oranje gebied (zie kaart en foto's) is volledig openbare ruimte, waar de Ziggo Dome geen directe verantwoordelijkheden meer heeft, los van algemene zaken zoals verkeer die geregeld zijn in diverse vergunningen. In dit gebied loopt ook veel meer publiek dat naar de andere venues (AFAS Live, Pathé, ArenA) gaat, of gewoon winkelend publiek of mensen op weg naar trein, metro en bus.

3.2 Betrokken actoren

Tijdens evenementen in de Ziggo Dome zijn diverse actoren betrokken bij het veilig laten verlopen van het evenement.

Gemeente

De burgemeester van Amsterdam is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in het onderzoeksgebied. Vanuit deze rol kan de burgemeester in de Algemene Plaatselijke Verordening de bevoegdheden voor handhaving van de openbare orde en veiligheid beperken of uitbreiden. In het volledige ArenAPoort gebied wordt daar op dit moment gebruik van gemaakt door het gebied aan te wijzen als overlastgebied uitgaansgeweld[33]. Hiermee heeft de burgemeester de politie bijvoorbeeld gemandateerd verblijfsverboden uit te reiken. Verder stelt de gemeente in relatie tot evenementen bij de Ziggo Dome veiligheidseisen in de vergunningen en handhaaft zij die eisen wanneer nodig. Op basis van exploitatievergunningen hebben de venues bijvoorbeeld een zorgplicht voor goede exploitatie. Tijdens evenementen zelf, is de gemeente tot slot een betrokken actor vanwege BOA's die worden ingezet. De inzet van gemeentelijke BOA's verschilt per evenement.

Politie

Politie voert op basis van de Politiewet en onder gezag van de burgemeester de handhaving van de openbare orde en veiligheid uit tijdens evenementen bij de Ziggo Dome. De betreffende politie eenheid is gevestigd in bureau Bijlmermeer (voorheen bureau Flierbosdreef), maar heeft tijdens evenementen een operationeel kantoor achter de FEBO (zijde Ziggo Dome) in de Johan Cruijff ArenA. De inzet van de politie verschilt per evenement.

De locatiecommandant overlegt voorafgaand aan elk evenement met de Ziggo Dome, event organisator en het bij dat event betrokken private beveiligingsbedrijf dat door de event organisator is ingehuurd. De locatiecommandant is aanspreekpunt tijdens het evenement namens de politie en maakt per evenement (aanvullende) werkafspraken.

Ziggo Dome en event organisatoren

De Ziggo Dome zet tijdens elk evenement eigen service- en beveiligingsmedewerkers in om het evenement binnen goed te laten verlopen. De event organisator neemt op basis van eisen van de Ziggo Dome, de artiest en eigen inzicht en ervaring beveiligingsmaatregelen binnen en buiten de Ziggo Dome. De event organisator huurt hiervoor een particulier beveiligingsbedrijf in, waarmee de specifieke inzet wordt afgestemd. Hieronder valt tegenwoordig ook de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers die zich focussen op het signaleren van afwijkend gedrag.

3.3 Inzet in de praktijk

De inzet in de praktijk van bovengenoemde actoren verschilt per evenement. Daarnaast zijn er naast evenementen in de Ziggo Dome regelmatig – al dan niet gelijktijdig - evenementen in de Johan Cruijff ArenA en/of de AFAS Live. Op basis van de observaties wordt hieronder een algemeen beeld gegeven van de inzet

[33] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-121763.html.

van betrokken actoren rond de Ziggo Dome. We beperken ons hierbij tot de Ziggo Dome en tot drie concerten. Uit gesprekken met de lokale politie blijkt dat ook eerder – bij grote events als de Toppers en de Rolling Stones - in de ArenA is gewerkt met de inzet van ongeüniformeerde beveiligers die zich focussen op het signaleren van afwijkend gedrag, die toen overigens aangeduid werden als 'spotters'.[34] Kijkend naar de stukken die de lokale politie met ons heeft gedeeld leek er toen sprake van een meer volledige planning en strakkere aanpak dan nu in 2018 rond de Ziggo.

Onze observaties in 2018 rond de Ziggo Dome geven het volgende beeld.[35]
De politie focust zich op het omringende gebied en surveilleert over de hele ArenA Boulevard. Regelmatig positioneren politiefunctionarissen zich in koppels of groepjes voor de Ziggo Dome om een goed overzicht op de situatie te hebben.

Afbeelding 1: politie houdt toezicht op looproute ArenA Boulevard richting Ziggo Dome.

Afbeelding 2: politie surveillance auto houdt toezicht in de openbare ruimte tegenover de Ziggo Dome

Afbeelding 3: politie in de surveillance auto houdt toezicht op bezoekers ArenA langs de Ziggo Dome.

Afbeelding 4: bikers van de politie houden toezicht op de grens van het voorplein van de Ziggo Dome.

[34] Bijvoorbeeld bij het concert van de Rolling Stones op 30 september 2017. We citeren [met weglating van de bedrijfsnamen] hier het interne werkplan/stuk: 'Inzet en werkwijze serviceteams, beveiligers en spotters buitengebied Rolling Stones' onder het kopje 'Ongeüniformeerde spotters': "Buiten deze inzet is er vanuit de organisator [naam organisator door ons weggelaten] een inzet met spotters (in burger), die ook vanaf 12.00 uur operationeel zijn in het buitengebied. Zij zijn tot en met de uitloop (24.00 uur) actief. Er zullen 14 spotters aanwezig zijn en werken in teams van 2 à 3 personen (afhankelijk van grootte en drukte in het gebied) in dezelfde zes gebieden als de serviceteams. Spotters hebben in principe geen portofoon bij zich, omdat ze hiermee opvallen. Zij communiceren met de Projectleider [naam beveiligingsbedrijf door ons weggelaten] Buitengebied en de Liaison [idem] in de commandokamer d.m.v. telefonisch/WhatsApp contact. Voorafgaand aan de uitstroom zal er buiten de ingangen een schouw gehouden worden door zowel de spotters als geüniformeerde beveiligers. In geval van calamiteiten zullen zij zich identificeren door middel van duidelijk herkenbare hesjes die ze dan aan zullen trekken."
[35] Foto's zijn bewust in lage resolutie afgebeeld of op andere wijze aangepast om het herkennen van personen onmogelijk te maken.

Afbeelding 5: politie surveilleert voor de Ziggo Dome. Tegenover de politie staat een ongeüniformeerde beveiliger.

Afbeelding 6: Publiek ArenA en Ziggo Dome mengt in openbare ruimte. Politie houdt toezicht in het midden.

Zoals bovenstaande foto's laten zien, vindt er in de openbare ruimte tussen de Ziggo Dome en de Johan Cruijff ArenA regelmatig vermenging van publiek plaats voor verschillende evenementen. In het geval van een Toppers-concert in de Johan Cruijff ArenA en een Katy Perry-concert in de Ziggo Dome (zie afbeelding 6) is het publiek op basis van kleding duidelijk te onderscheiden. Dit onderscheid is echter niet altijd zo duidelijk te maken. Dit is een concreet voorbeeld van verschillende contexten. Een 'menging' van meerdere contexten bij gelijktijdige evenementen, maakt het bepalen van afwijkend gedrag in de Ziggo Dome context erg lastig.

Hoewel ongeüniformeerde private beveiligers zich soms op de hele ArenA Boulevard begeven tijdens observaties, richten zij zich met name op het voorplein van de Ziggo Dome. Hier werken zij tussen de geüniformeerde beveiligers door die zich met name op de instroom en uitstroom van bezoekers richten. Daarbij wordt het voorplein van de Ziggo Dome per evenement ingericht met tijdelijke maatregelen om de instroom goed te laten verlopen (zie foto 7, 8 en 9).

In afbeelding 10 is echter te zien dat bezoekers soms toch ver buiten de directe omgeving van de Ziggo Dome al in de wachtrij staan. In dit geval omdat een grote groep fanclub leden van Pearl Jam een speciaal ticket moest afhalen op de hoek van de Ziggo Dome. In dat geval zijn er ook geüniformeerde beveiligers die toezicht houden op deze rijen.

Afbeelding 7: voorplein Ziggo Dome ingericht op instroom bezoekers. Laatste bezoekers stromen hier binnen.

Afbeelding 8: voorplein Ziggo Dome ingericht met hekken op een drukker evenement.

Afbeelding 9: rijen voor de Ziggo Dome. Beveiligers zichtbaar aanwezig tussen de rijen.

Afbeelding 10: rijen met fanclub leden die een speciaal ticket moeten halen reiken tot ver in het openbare ArenA gebied.

Afbeelding 11: ongeüniformeerde beveiligers op hun telefoon voor de Ziggo Dome.

Afbeelding 12: ongeüniformeerde beveiligers observeren op de hoek van het voorplein.

Het aantal ongeüniformeerde beveiligers verschilt per evenement. Vaak zijn het er 2-4. Zij nemen in tweetallen, maar soms verspreid, positie in op het voorplein waar ze het publiek bekijken. Soms wordt er een kleine ronde door het ArenA gebied gemaakt. Afhankelijk van observaties nemen de ongeüniformeerde beveiligers soms nieuwe posities is. Ze bewegen dan bijvoorbeeld naar de hoeken van het plein om een ander/beter zichtveld te hebben. Er lijkt niet echt sprake te zijn van een heel strak en vast patroon in de werkwijze.

Onze observaties samenvattend:

- Er is minimaal één ongeüniformeerde beveiliger middenin voor op het plein aanwezig die zicht houdt op de stroom met mensen vanuit rechts de boulevard en links de parkeerplaats.
- 2-3 ongeüniformeerde beveiligers bewegen zich over het plein en staan vaak zo'n 15 minuten op een plek voordat ze zich verplaatsen naar een andere plek, of een praatje maken met een van de andere beveiligers (zowel geüniformeerde als ongeüniformeerde collega's), of even teruggaan in de Ziggo Dome (vermoedelijk naar de security centrale).
- Af en toe wordt een foto gemaakt
- Regelmatig wordt gekeken op de telefoon en er worden berichten verstuurd.

Tijdens observaties waren de ongeüniformeerde beveiligers makkelijk te herkennen[36]. Tijdens het werk zijn zij op hun telefoon bezig. Tijdens interviews werd aangegeven dat zij in een WhatsApp groep contact houden met leidinggevenden in de security centrale in de Ziggo Dome. In deze WhatsApp groep sturen zij foto's en informatie over bezoekers en situaties. Tijdens een korte observatie in de security centrale werd deze informatie-uitwisseling ook waargenomen. De ongeüniformeerde beveiligers leken ons als observanten soms waar te nemen. Zij namen dan een positie in dicht bij de observanten. Er werd geen contact gelegd. Het is niet bekend of er in dat geval ook informatie is doorgespeeld naar de leidinggevende in de security centrale.

[36] Al konden we dit niet met 100% zekerheid vaststellen.

4 Gedragsprofilering: doelen, training, werkmethoden en afstemming

In dit hoofdstuk staan drie thema's centraal: de beweegredenen en doelen die partijen hebben met de inzet van ongeüniformeerde beveiligers voor het signaleren van afwijkend gedrag, de training die beveiligers gevolgd hebben en hun werkmethoden en afstemming en communicatie tussen private beveiligers en politie. De thema's worden vanuit de volgende perspectieven besproken:

- Actoren uit de private veiligheidsbranche
- Politie
- Theorie en praktijk

Het perspectief van de private beveiligingsbranche en de politie is gebaseerd op diepte-interviews, de theorie betreft reflecties op de literatuurstudie uit deel 1 en de bevindingen uit de praktijk komen voort uit de observaties.

4.1 Beweegredenen en doelen van gedragsprofilering

Private veiligheidsbranche

Door actoren uit de private veiligheidsbranche wordt op dit moment geen eenduidig doel beschreven over de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers voor het signaleren van afwijkend gedrag. In de interviews met de veiligheidsbranche wordt in algemene zin aangegeven dat de inzet onderdeel is van het veilig laten verlopen van een evenement. Door sommige respondenten wordt specifiek aangegeven dat het doel is om terrorisme tegen te gaan en terroristen af te schrikken, terwijl anderen juist benadrukken dat het alleen om het opsporen en verzamelen van informatie gaat. Tegelijkertijd zijn deze ongeüniformeerde beveiligers volgens sommige respondenten ook inzetbaar voor andere zaken zoals zakkenrollen en drugsdeals.

Dezelfde onduidelijkheid is ook waarneembaar als het gaat over de focus bij het signaleren van afwijkend gedrag. Als het doel is om terrorisme te voorkomen, benadrukken sommige respondenten uit de veiligheidsbranche dat het alleen gaat om het herkennen van personen die een aanslag plannen. Anderen noemen dat het ook om het herkennen van potentiële uitvoerders van een aanslag gaat, of geven meer algemene beschrijvingen, zoals het herkennen van verdachte personen en situaties. Niet iedereen maakt een duidelijk onderscheid tussen verdachte personen (persoonsgerichte benadering) of verdacht/afwijkend gedrag (gedragsbenadering). Ook het verdere handelingsperspectief van de private beveiligers – eventueel in samenwerking met de politie – wordt niet duidelijk in de interviews.

De private veiligheidsbranche speelt vanzelfsprekend in op de marktvraag. De Bataclan aanslag (november 2015) in Parijs wordt genoemd als aanleiding waarna verschillende partijen in het ArenA-gebied zijn gaan

nadenken over de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers voor het signaleren van afwijkend gedrag. In eerste instantie door betrokken private partijen in het kader van optredens van de Rolling Stones en de Toppers in dezelfde periode. In de nasleep van de Bataclan aanslag bleek een behoefte te ontstaan vanuit evenementorganisatoren en artiesten om meer te doen dan het reguliere. De vraag naar deze inzet van private beveiligers komt vanuit de evenementenorganisator en het aanbod om opgeleide beveiligers in te zetten komt van het ingehuurde beveiligingsbedrijf. Ziggo Dome heeft een standaardcontract met evenementenorganisatoren. Deze evenementenorganisatoren hebben vaak met (hoge) veiligheidseisen van de artiesten te maken. Inzet van ongeüniformeerde beveiligers voor het signaleren van afwijkend gedrag wordt niet geëist in het contract tussen Ziggo Dome en de evenementenorganisator, maar wordt wel als optie benoemd. In praktijk wordt per evenement door deze partijen gezamenlijk gesproken over de risico inschatting en de maatregelen die daarbij gewenst zijn.

Politie

Uit beschrijving van de training van de politieacademie blijkt dat wanneer de politie zelf aan het signaleren van afwijkend gedrag – spotting in politietermen - doet, zij als doel hebben vroegtijdig afwijkend gedrag waar te nemen en daardoor de eigen handelingsruimte te vergroten. De uitvoering door ongeüniformeerde private beveiligers bij de Ziggo Dome wordt echter uitsluitend door de private beveiliging uitgevoerd in opdracht van de evenementenorganisator. De lokale politie wordt hier niet bij betrokken en mag bijvoorbeeld ook geen informatie delen met de private beveiligers, omdat er geen getekend convenant aan ten grondslag ligt. Concrete doelen van de private beveiliging zijn bij de door ons geïnterviewde politiemensen ook niet bekend. Respondenten geven aan dat de inzet van private beveiligers hierdoor onduidelijk blijft en voor verwarring kan zorgen. Dit is een constatering die ook Van Steden en Meijer (2018: 11) doen in hun onderzoek – waarbij zij in hun casus vanuit de ArenA kijken en stellen dat er sprake is "van onenigheid tussen partijen over de inrichting van de samenwerking. [...] Vooralsnog ontbreekt een formeel convenant dat ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden vastlegt. Dat zorgt voor enige onduidelijkheid onder de deelnemers. Ook worden de gemeente en aanpalende eventlocaties (Ziggo Dome en AFAS Live) als deelnemers aan deze PPS-constructie gemist. [...] Het vertrouwen in ieders kennis, kunde en toegevoegde waarde voor veiligheid (de private 'event profilers' en de servicemedewerkers) wordt niet door iedereen gedeeld. Ook is er geen consensus over de benodigde inzet van de 'profilers' en servicemedewerkers. [...] Binnen de PPS blijkt de inzet van ongeüniformeerde private 'event profilers' een heikel punt vanwege onduidelijkheid over wat zij doen, c.q. welke informatie zij verzamelen."

Ondanks de inzet van de ongeüniformeerde beveiligers, letten dienstdoende politiefunctionarissen ook op afwijkend gedrag van bezoekers. Ook als er niet specifiek spottersactiviteiten worden uitgevoerd. Het is dan als onderdeel van hun reguliere werktaken, en dus geen losstaande activiteit. Wel wijzen politie respondenten op de potentiële voordelen van de extra ogen en oren op straat die de ongeüniformeerde beveiligers zouden kunnen bieden.

Theorie en praktijk

Het signaleren van afwijkend gedrag zoals het bij de Ziggo Dome en in het ArenA gebied wordt toegepast, is meer een gedrag- dan persoonsbenadering. Niet een verdacht persoon, maar afwijkend gedrag staat centraal (Van Rest et al. 2014). Bij het opmerken van verdacht gedrag is de politie vaak al te laat. Door op afwijkend gedrag te letten, biedt politie zichzelf met deze werkwijze tijd en ruimte om vroegtijdig te handelen en de regie te houden (zie theorie paragraaf 2.3). Het signaleren van afwijkend gedrag wordt daarmee dan ook als een reguliere politietaak gezien. Ondanks de aanwezigheid van de ongeüniformeerde private beveiligers, zagen we tijdens de observaties dat politiefunctionarissen zelf spotten volgens het boekje, zonder dat als specifieke taak te hebben die avond. Een DSP onderzoeker/observant werd gespot door een politiefunctionaris tijdens het maken van foto's, waarna deze persoon collega's opriep de persoon te controleren.

Uit de interviews met verschillende partijen blijkt dat de inzet en werkwijze van ongeüniformeerde beveiligers zich voornamelijk richt op afwijkend gedrag met betrekking tot terrorisme. Het specifieke doel is echter niet eenduidig. Waar de politie duidelijk als doel heeft zichzelf handelingsruimte te geven om vroegtijdig te handelen, richten private beveiligers zich op het afschrikken van terroristen en/of het herkennen van verdachte personen of situaties. Hier is het onduidelijk of respondenten zich voldoende bewust zijn van het onderscheid tussen de persoons- en gedragsgerichte benadering. In de literatuur wordt gesproken over toezichtpatronen die bij de uitvoering als kaders dienen voor het redeneren en communiceren over gedrag. Desondanks blijft in de theorie en de praktijk vaak onduidelijk met welk doel (persoon en/of gedrag) deze methode wordt toegepast. Zoals we eerder constateerden is het verschil ook – theoretisch maar zeker in de praktijk – enorm moeilijk vast te stellen. Terwijl het niet om persoonskenmerken zoals leeftijd, geslacht en etniciteit zou moeten gaan, maar om – in een gegeven context – afwijkend gedrag valt dat onderscheid in een multifunctioneel gebied nauwelijks te maken.

Conclusie

> *Deelvraag: Met welk doel wordt privaat/publieke profiling ingezet en wat zijn de effecten/resultaten ervan?*

Signaleren van afwijkend gedrag –in politie termen 'spotting' en door anderen wel aangeduid als 'profiling'- heeft als doel het signaleren van afwijkend gedrag en vervolgens hierop – naar bevind van zaken – te handelen. Het geeft de politie in theorie ruimte en tijd om vroegtijdig te handelen en de regie te houden. Het concept is overgewaaid uit Israël (zie hoofdstuk 2 en met name noot 24) en is meer dan een decennium terug opgepikt door de Nederlandse politie. Tegenwoordig wordt het ook toegepast door de private markt bij evenementen in Nederland. Het is echter niet duidelijk of daarbij nog steeds dezelfde doelen gelden. Over de effecten in de praktijk is weinig te zeggen. Van politiële geüniformeerde spotting kunnen we op

basis van de steekpartij in Amsterdam CS (31-08-2018) zeggen dat deze aanpak bewezen effectief is.[37] Zoals Van Dongen (2018) laat zien, greep de politie, op basis van de informatie van de geüniformeerde politiespotter, zo snel in dat het aantal slachtoffers beperkt bleef in vergelijking tot het gemiddeld aantal slachtoffers dat bij vergelijkbare aanslagen met een mes (een 'impact wapen') valt.[38]

Tijdens onze observaties bij de Ziggo Dome is opgevallen dat de basis om als private ongeüniformeerde private beveiligers een dergelijk effect te behalen beperkt wordt door de gehanteerde werkmethoden en -afspraken. Daar zullen we met name bij de werkmethoden verder op in gaan.

Het valt vooral op dat er eigenlijk geen eenduidige beweegredenen zijn om ongeüniformeerde beveiligers in te zetten voor het signaleren van afwijkend gedrag: de politie hoopt op meer – in dit geval private beveiligings-ogen/oren (maar de link tussen politie en beveiligers is er niet of nauwelijks), het beveiligingsbedrijf breidt zijn dienstverlening uit voor de beveiliging van het evenement, de Ziggo Dome, de evenementen organisator en de Gemeente Amsterdam, zien dat ook en kunnen met de nieuwe dienstverlening enigszins tegemoet komen aan de druk vanuit artiesten en publiek ("we doen aantoonbaar meer aan beveiliging') / Op landelijk niveau kijkt men met enige zorg, maar ook interesse naar dit experiment.

Terwijl er op basis van de politiële spotters casus Amsterdam CS wel indicaties zijn dat de geüniformeerde politiële aanpak van signalering van afwijkend gedrag - in combinatie met een snelle gewapende back-up – effectief is, ontbreekt tot op heden het bewijs dat datzelfde ook geldt voor ongeüniformeerde private beveiligers al dan niet in combinatie met (gewapende) politie back up. Dat bewijs ontbreekt in de praktijk, maar ook in de vooraf uit te werken beleidslogica. In de casus CS was de link tussen (geüniformeerde en gewapende) spotter en gewapende back up van collega's cruciaal.

4.2 Training en werkmethoden

Private veiligheidsbranche

Trainingen in gedragsprofilering kunnen meer helderheid geven over de doelen en werkmethoden bij het signaleren van afwijkend gedrag. De opleidingswereld lijkt echter op dit terrein nog volop in beweging te zijn. Aan het begin van het onderzoek was er veel onduidelijkheid over welke training private beveiligers krijgen in het signaleren van afwijkend gedrag. Uit gesprekken met de respondenten uit zowel de publieke als private sector blijkt dat in maart 2017 een aantal private beveiligers die actief zijn bij de Ziggo Dome de spotterstraining hebben gevolgd bij de Politieacademie. Een training die sterk gebaseerd is op training uit Israël (Ran Cohen) en in Nederland is aangepast aan de politiepraktijk. De training is enige tijd terug

[37] Op grond van één casus. Het aantal incidenten met terroristisch motief is zo in Nederland zo gering dat statistische significantie een onmogelijkheid is.
[38] "The average number of lethalities in attacks with impact weapons is 1.5; the average number of wounded is 5.7. [...] With no lethalities and three wounded, including himself, Jawed S. fell far below even the average casualty rates of attacks with impact weapons." (Dongen, 2018: 4).

eenmalig opengesteld voor deelnemers in de private veiligheidszorg. Hoewel er meerdere trainingen bestaan, ontbreken eenduidige opleidingseisen (zoals die er bijvoorbeeld wel zijn bij de opleidingen particuliere beveiliging, event security officer, winkelbeveiliging en persoonsbeveiliging). Hierdoor is er geen eenduidigheid over een uniform kwaliteitskeurmerk of certificering, terwijl er wel behoefte is aan de specifieke beveiligingswerkzaamheden vanuit de evenementensector, aldus respondenten uit de veiligheidsbranche. De Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB) heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd hierover duidelijkheid te verschaffen.

Uit de interviews met de private beveiligers in de security centrale van de Ziggo Dome, alsmede op basis van onze observaties en het gesprek met de directeur van het beveiligingsbedrijf, hebben we een beeld verkregen van de werkmethoden van de ongeüniformeerde beveiligers. De werkmethode kwam in het voorgaande hoofdstuk uitgebreider aan de orde. Samengevat: afhankelijk van het type evenement en de ingeschatte risico's wordt een inschatting gemaakt hoeveel ongeüniformeerde private beveiligers worden ingezet om afwijkend gedrag te signaleren. Het werkgebied beslaat vooral het voorplein van de Ziggo Dome en soms het deel van De Passage/ArenA boulevard. De beveiligers die zich bezighouden met het signaleren van afwijkend gedrag werken altijd ongeüniformeerd en zij communiceren onderling en met hun leidinggevende via een gesloten WhatsApp-groep. In deze WhatsApp-groep worden foto's en beschrijvingen van personen en situaties gedeeld. Als een situatie als afwijkend/verdacht wordt beoordeeld, melden zij dit aan de projectleider in de security centrale van de Ziggo Dome waar vervolgens de inschatting wordt gemaakt of de politie wordt ingeschakeld. We hebben geen inzicht gekregen in eventuele objectieve kaders die worden gehanteerd voor het maken van deze afweging door de beveiligers. Indien de politie wordt ingeschakeld, maakt de locatiecommandant van de politie de afweging om collega's in te laten grijpen of de ongeüniformeerde beveiligers in het veld de opdracht te geven de situatie of persoon verder in de gaten te houden, zonder directe handelingen te verrichten.

Politie

Uit de interviews met de lokale politie blijkt dat zij niet goed op de hoogte zijn van de training en werkmethoden van de ongeüniformeerde beveiligers. Respondenten vragen zich af welke trainingen de private beveiligers krijgen aangezien zij de geleerde methodes uit de spottersopleiding op de Politieacademie niet zichtbaar uitgevoerd zien worden op straat. Toen in een latere fase van het onderzoek er meer duidelijkheid was over de trainingen van de private beveiligers, gaven de respondenten van de lokale politie aan enigszins gerustgesteld te zijn na het zien van de inhoud van de opleiding.

De lokale politie is niet direct betrokken in de uitvoeringswerkzaamheden van de ongeüniformeerde beveiligers bij de Ziggo Dome. Uit gesprekken blijkt dat de politieambtenaren niet op de hoogte zijn van wat de private beveiligers aan informatie verzamelen over het publiek. Bovendien is het onduidelijk aan welke kwaliteitseisen zij moeten voldoen en of deze worden gerealiseerd. De politie heeft een geheimhoudingsplicht en deelt beperkt tot geen informatie met de private beveiligers. Andersom geeft de politie aan niet te weten wat er met de (persoons)informatie die de private beveiligers verzamelen gebeurt,

terwijl zij verantwoordelijk zijn voor het gebied. Daarnaast veranderen de werkmethode en inhoud van de politietaken niet door de aanwezigheid van de ongeüniformeerde beveiligers. Een van de oplossingen die in de interviews wordt genoemd is het opstellen van een convenant waarin duidelijke afspraken over de samenwerking, werkmethoden en informatiedeling staan.

Theorie en praktijk

In de literatuur wordt weinig geschreven over de trainingen en werkmethoden van profilers. De werkmethode voor gedragsprofilering door de ongeüniformeerde private beveiligers op het plein voor de Ziggo Dome laat zich deels herleiden uit de trainingen die worden gegeven door de Politieacademie. De 'theorie' uit de trainingen op de Politieacademie kunnen we vervolgens confronteren met de door ons geobserveerde praktijk. In andere (particuliere) trainingen is geen inzage verkregen.

Volgens de training moet er sprake zijn van een plan van aanpak waarin onder andere het waarnemingsgebied, positionering en afspraken worden neergelegd. Of een dergelijk plan van aanpak bij het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde private beveiligers bestaat, is ons niet bekend, maar de politie als ook andere betrokken partijen kennen een dergelijk plan van aanpak niet.

Terwijl *security questioning* een belangrijk onderdeel is van gedragsprofilering (Van Rest et al. 2014), blijkt in de praktijk dat de politie met de private beveiligers werkafspraken heeft gemaakt om personen met afwijkend gedrag juist **niet** aan te spreken. De locatiecommandant van de politie wijst hier ook tijdens observaties nogmaals op en herhaalt deze werkafspraak regelmatig tijdens briefings. *Security questioning* hebben we tijdens de observaties dan ook niet zien gebeuren. Ook zelf zijn we als observanten door de ongeüniformeerde beveiligers hoogst waarschijnlijk gespot, maar we zijn nimmer aangesproken. Zodra de ongeüniformeerde beveiligers afwijkend gedrag zien, informeren zij de security centrale van de Ziggo Dome over de situatie, waarna hier de afweging wordt gemaakt om wel of niet de politie in te schakelen. De lokale politie probeert hier echter regelmatig de aanvullende afspraak te maken dat er bij verdacht gedrag direct gemeld wordt aan de locatiecommandant. Tijdens observaties is dit echter niet voorgekomen.

Naast de beperkende werkafspraak dat de ongeüniformeerde beveiligers na het signaleren van afwijkend gedrag geen personen aanspreken, verschilt de geobserveerde werkwijze ook op andere punten van de spotterstraining. De private beveiligers vormen geen ringen waarin ongeüniformeerde en geüniformeerde beveiligers samenwerken – zoals gedoceerd in de spotterstraining; zij werken door elkaar heen op het plein voor de Ziggo Dome. Daarnaast is bij ons niet bekend of er nagedacht wordt over de positie, het bereik en prikkels die kunnen worden toegepast. Respondenten van de politie geven aan dat de private beveiligers geen goede posities innemen op het plein voor de Ziggo Dome en tijdens de observaties is niet waargenomen dat de private beveiligers gebruik maken van prikkels zoals het maken van oogcontact. Ook tijdens interviews met respondenten uit de veiligheidsbranche is niet duidelijk geworden met welke indicatoren van afwijkend gedrag wordt gewerkt en of er verdere werkafspraken worden gemaakt, zoals het segmenteren van het waarnemingsgebied. Ook het verdere handelingsperspectief (wat te doen) blijft

duister. Wat bovendien complicerend werkt is dat – we constateerden het al eerder - afwijkend gedrag altijd in een specifieke context gedefinieerd dient te worden. Juist in het multifunctionele gebied rond de Ziggo Dome en ArenA lopen deze contexten door elkaar en zijn ze – per concert – ook steeds deels weer anders.

Conclusie

> *Deelvraag: Welke werkmethoden hanteren de beveiligers en hoe zijn ze getraind?*

Hoewel er veel onduidelijkheid is over de training – of misschien beter: de verschillende trainingen – in het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde private beveiligers, blijkt dat een aantal van de private beveiligers die actief zijn bij de Ziggo Dome dezelfde spotterstraining op de Politieacademie heeft gevolgd als politiefunctionarissen. De werkmethode uit deze opleiding wordt echter slechts ten dele opgevolgd in de praktijk, blijkt uit gesprekken met de lokale politie en observaties. Deels komt dit door lokale werkafspraken, zoals het niet mogen aanspreken van personen voor de Ziggo Dome die afwijkend gedrag vertonen. Andere onderdelen uit de werkmethode van de spotterstraining worden echter ook niet opgevolgd. Voor de lokale politie is het niet duidelijk welke indicatoren van afwijkend gedrag zijn vastgesteld, welke alternatieve prikkels worden toegepast en hoe het werkgebied wordt vastgesteld. Of er misschien een alternatieve werkmethode is vastgelegd is ons niet bekend. Zo zal er bij een concrete aanslag – het Parijs Bataclan scenario of het recente Amsterdam CS scenario– onmiddellijk moeten worden opgetreden[39], maar als het gaat op verdacht gedrag dat kan wijzen op het plannen van een (latere) aanslag dan zou het eigenlijk rationeler zijn de verdachte personen bijvoorbeeld te fotograferen en/of te volgen.

4.3 Afstemming en communicatie

Private veiligheidsbranche

In gesprekken met de Ziggo Dome wordt aangegeven dat er een samenwerking is in het ArenA-gebied met politie, gemeente en de verschillende venues waaronder Ziggo Dome op het terrein van veiligheid. In deze samenwerking wordt de huidige toepassing van profiling niet benoemd[40]. In de praktijkcasus werken private beveiligers met de politie samen door de politie naar eigen inzicht in te schakelen wanneer afwijkend gedrag wordt gesignaleerd.

In de interviews komt naar voren dat de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB) meewerkt aan diverse pilots waarin vaak het doel is de samenwerking met de politie te verbeteren. Zoals we al zagen, is in 2017 bijvoorbeeld een pilot gedaan waarin private beveiligers werden opgeleid door trainers van de

[39] Bijvoorbeeld door of de aanslagplegers te hinderen/stoppen, door te zorgen dat de deuren van de Ziggo Dome dicht gaan, of door gewapende politiemensen op te roepen. Dit scenario speelde zich aan de politiële kant concreet op 31 augustus 2018 in het Centraal Station van Amsterdam af toen een geüniformeerde politie spotter samenwerking met collega's een aanslagpleger neerschoot (Dongen, 2018).

[40] Zoals we eerder constateerden (zie 3.3) laat de casuïstiek uit 2017 (Rolling Stones 30-08) zien dat bij de ArenA de toepassing van ongeüniformeerde private beveiligers die benoemd werden als 'spotters' (14 in getal) indertijd wel expliciet benoemd is. Vooral het aspect 'afstemming en communicatie' werd in die casus uitgebreider uitgewerkt. Maar ook toen bleef het te behalen doel vaag.

Politieacademie. Doel hiervan was dat private beveiligers die zich bezighouden met het signaleren van afwijkend gedrag dezelfde taal spreken en volgens dezelfde methoden werken. Vrijwel alle respondenten uit de veiligheidsbranche geven aan behoefte te hebben aan een publiek-private samenwerking waarin het signaleren van afwijkend gedrag wordt opgenomen. Niet alleen om de onderlinge samenwerking te verbeteren maar ook van elkaar te leren door kennis en ervaring uit te wisselen. Een versterking van de samenwerking zou volgens de respondenten kunnen liggen in het transparanter maken van beschikbare goede gecertificeerde opleidingen. Daarnaast worden op dit moment verkennende gesprekken gevoerd over pilots waarbij in samenwerking tussen het ministerie J&V, de koepelorganisatie Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB) en een of meerdere lid-beveiligingsbedrijven beter gekeken en geëxperimenteerd wordt met de profileringsaanpak bij evenementen.

Politie

De samenwerking rondom het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde beveiligers kende een moeizame start. In 2016 stuurde de lokale politie nog ongeüniformeerde beveiligers weg in het ArenA-gebied, toen bleek dat zij informele gesprekken met bezoekers aanknoopten. Eind 2016 bij een Toppers concert werden opnieuw ongeüniformeerde beveiligers ingezet door de eventorganisatie waarop de politie besloot de leiding te pakken. De lokale politie stelde een plan van aanpak op en maakte werkafspraken, waarna de samenwerking beter verliep, zoals najaar 2017 bij het concert van de Rolling Stones in de ArenA.

Gemeente, politie en de verschillende venues in het ArenA-gebied hebben vervolgens aangegeven mee te willen doen met pilots vanuit het ministerie J&V. Er bestaat bij eigenlijk alle betrokkenen behoefte om deze pilots uit te bouwen en afspraken te maken over inzet van ongeüniformeerde beveiligers. De respondenten noemen zowel publiek-private samenwerking als een convenant, zodat ook juridisch zaken geregeld kunnen worden en de politie ook informatie met de private beveiligers mag delen. De pilots waar verkennende gesprekken over worden gevoerd zijn nog niet volledig uitgewerkt. Het doel is om te onderzoeken of de aanpak werkbaar en effectief is, maar ook om te bezien of het juridisch mogelijk is. De lokale driehoek en landelijke actoren moeten nog instemmen met de pilot op grond van het plan dat nu wordt geschreven. De pilot zou een mooie gelegenheid zijn om het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde private beveiligers beter te onderbouwen met een gefundeerde beleidslogica die laat zien hoe de uitvoering zou kunnen werken en in hoeverre deze veronderstelde werking ook op basis van wetenschappelijke literatuur te onderbouwen is.

Ondertussen is in de praktijk een aanpak ontstaan, blijkt uit de interviews met zowel politie als beveiligingsbranche, waarbij per evenement wordt bepaald of inzet nodig is en met hoeveel ongeüniformeerde beveiligers er gewerkt wordt. Deze inschatting wordt door het beveiligingsbedrijf en de eventorganisator gemaakt. Voorafgaand aan een evenement is er een briefing met de lokale politie, Ziggo Dome en het beveiligingsbedrijf. Hierin wordt besproken welke aandachtspunten er zijn voor het evenement en welke inzet er is. Tijdens deze briefing informeert de politie tevens of en welke ongeüniformeerde beveiligers er aanwezig zullen zijn.

Uit de interviews komt naar voren dat op initiatief van de lokale politie enkele werkafspraken zijn gemaakt met de Ziggo Dome en het beveiligingsbedrijf. Wanneer tijdens de briefing blijkt dat er nieuwe beveiligers worden ingezet voor het signaleren van afwijkend gedrag, moeten deze beveiligers zich eerst melden bij het politiebureau Bijlmermeer (of de operationele post in de ArenA) aan het begin van de avond. Hier overleggen zij een geldig legitimatiebewijs en maken politie en de beveiliger kort kennis. Soms vindt dit contactmoment echter niet plaats, bleek tijdens de observaties. De locatiecommandant van de politie was niet op de hoogte wie de ongeüniformeerde beveiligers waren en riep deze in de loop van de avond op om zich te melden bij zijn auto. Een andere werkafspraak betreft dat ongeüniformeerde beveiligers personen met afwijkend gedrag niet zelf aanspreken. Daarnaast wordt regelmatig de werkafspraak gemaakt dat er rechtstreeks contact wordt opgenomen met de locatiecommandant bij constateringen van afwijkend gedrag en dat dit contact niet eerst via de security centrale in de Ziggo Dome loopt. Volgens de locatiecommandant van de politie verloopt dit contact beter, maar vindt het nog niet structureel plaats. Tijdens de observaties is geen contact waargenomen tussen de politie en de private beveiligers.

Theorie en praktijk

De inzet van private beveiligers bij de Ziggo Dome is een goed voorbeeld van de toenemende hybride en gemengde samenwerkingsvorm die Bervoets & Eijgenraam (2014) benoemen. Zoals eerder aangegeven, geven de respondenten van zowel de private veiligheidsbranche als de politie aan dat de samenwerking kan worden verbeterd. De beperkte samenwerking werd tijdens de observaties bevestigd en Van Steden en Meijer (2018) constateren hetzelfde. Hoewel de beschreven werkafspraken worden gemaakt, worden deze in de praktijk niet altijd opgevolgd. Politie geeft aan nog steeds weinig informatie rechtstreeks van de beveiligers zelf te krijgen en tijdens observaties wist de locatiecommandant ondanks de briefing niet hoeveel en welke ongeüniformeerde beveiligers zouden worden ingezet. Ook werd er pas informatie met de politie gedeeld nadat de locatiecommandant deze beveiligers zelf telefonisch opriep zich te melden bij zijn auto. Hier bleek tevens dat er een nieuwe beveiliger ongeüniformeerd aan het werk was, terwijl hij zich nog niet had gelegitimeerd bij de politie. Dit gebeurde vervolgens ter plekke op straat. Deze incidenten laten zien dat de werkafspraken in de praktijk niet altijd goed worden nageleefd en hier is dan ook duidelijk verbetering mogelijk.

Conclusie

> *Deelvraag: Welke afstemming/communicatie vindt plaats tussen de verschillende publieke en private partijen die betrokken zijn bij deze aanpak?*

Op algemeen niveau vindt er in het ArenA-gebied samenwerking plaats tussen private partijen – de venues – en politie en gemeente op het gebied van veiligheidszorg. Samenwerking tussen publieke en private partijen rondom het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde beveiligers is echter zeer beperkt. Op dit moment bestaat er een experimentele constructie zodat de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers mogelijk blijft. Om toch enige vorm van afstemming te bereiken, worden in de praktijk

werkafspraken gemaakt met betrekking tot directe communicatie en het overleggen van legitimering van de ongeüniformeerde beveiligers. Tijdens observaties constateerden we echter dat deze werkafspraken niet altijd opgevolgd worden. Dit sluit aan bij het beeld uit interviews[41] waarin respondenten aangeven dat er eigenlijk nauwelijks sprake is van samenwerking: er is geen gezamenlijk plan van aanpak of convenant waarin op basis van een goed gefundeerde beleidslogica heldere en toetsbare doelen zijn opgenomen waardoor (te zijner tijd) ook de vraag naar de effectiviteit beantwoord zou kunnen worden.

De wens voor een publiek-private samenwerking bestaat wel aan zowel de publieke als de private kant. Partijen hebben behoefte aan samenwerking en afspraken, ook om juridisch de kwetsbare onderdelen goed te kunnen borgen.

[41] En bij de constateringen die Ronald van Steden en Rozetta Meijer in hun onderzoek doen (zie Steden en Meijer, 2018).

5 Conclusie

De hoofdvraag van deze verkenning was:

> *Op welke manier gaan ongeüniformeerde beveiligers te werk bij het signaleren van afwijkend gedrag in de praktijk bij de Ziggo Dome en in hoeverre sluiten de private beveiliging (met inzet van ongeüniformeerd personeel) en publieke diensten (politie en gemeente) op elkaar aan?*

De vraag wordt al deels beantwoord via de uitkomsten zoals die hiervoor bij de deelvragen aan de orde kwamen en we zullen er in dit hoofdstuk nog preciezer naar kijken met behulp van het toetsingskader van vier begrippen (legitimiteit, verantwoording, effectiviteit en werkwijze), dat we eerder benoemden op basis van ons literatuur onderzoek.

Vooralsnog kunnen we echter in algemene zin concluderen dat de meeste betrokken partijen (gemeente, politie, beveiligingsbedrijf, concerthal Ziggo Dome en evenementen organisatoren en ministerie J&V) serieuze behoefte hebben verder te experimenteren met het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde private beveiligers. In dat kader is door het ministerie J&V, de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB), politie, gemeente en de evenementen sector ook al gesproken over mogelijke pilots. Die pilots zijn nog niet concreet uitgewerkt, maar hierover worden verkennende gesprekken gevoerd. Het zou een goede zaak zijn de eventuele pilots goed en diepgaand vooraf uit te werken. Op het moment blijkt de inzet van ongeüniformeerde beveiligers – althans in de praktijk zoals wij die bekeken hebben en hier hebben gerapporteerd – niet vastgelegd in afspraken met heldere en toetsbare doelen en is een situatie ontstaan waarbij de partijen verschillende beelden hebben bij de uitvoering.

Het is belangrijk om de meerwaarde van de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers in de publieke ruimte en de daaraan gekoppelde publiek private samenwerking te onderzoeken, want tijdens onze verkenning bleek het volgende:

- Het gemeenschappelijk doel van de publiek private samenwerking is niet bekend. Elke partij heeft zo zijn eigen doelen en beweegredenen voor ogen.
- Het is onduidelijk op welke manier de werkmethoden op de doelen aansluiten en er is nog geen heldere beleidslogica: hoe zou het kunnen werken? Bestaat daar een wetenschappelijk fundament voor, of een bewijs op basis van eerdere casuïstiek van terroristische aanslagen? Er valt op dit moment geen inschatting te maken over de (mogelijke) effectiviteit, laat staan een afweging van kosten en baten.
- De opleidingen variëren en zijn niet – of in ieder geval niet transparant – gecertificeerd. Op welke manier staan de opleidingen in relatie tot de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers in de publieke ruimte?

Verder inzoomend constateren we nog meer problemen rond begrippen als legitimiteit, verantwoording, effectiviteit en werkwijze.

Legitimiteit	Verantwoording	Effectiviteit	Werkwijze
• Uitvoering binnen de wettelijke kaders (Politiewet en WPBR) en conform het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).	• Duidelijkheid voor burgers • Open houden publieke domein • Democratische controle	• Doelmatige en doeltreffende aanpak • Heldere en toetsbare – afspraken en doelen • Periodieke evaluaties	• Concrete plan van aanpak voor de specifieke context • Uitvoering volgens vastgestelde werkwijze

Legitimiteit

In de huidige Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WPBR) is het dragen van een goedgekeurd uniform één van de voorwaarden voor het uitvoeren van beveiligingswerkzaamheden. Het ongeüniformeerd uitvoeren van beveiligingswerkzaamheden kan onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan.[42] In de casus Ziggo Dome bestaat deze situatie als een experimentele constructie, maar strikt genomen is dit niet in overeenstemming met de geldende wettelijke kaders zoals die in de WPBR zijn vastgelegd, en dus niet legitiem. Wat als er iemand wordt opgepakt op basis van informatie van de ongeüniformeerde private beveiligers? Is dat dan nog juist verkregen informatie of kan de zaak op basis daarvan worden geseponeerd (en de terrorismeverdachte weer vrij worden gelaten)? Ook is er enige twijfel of het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde private beveiligers past binnen het kader van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Daarnaast blijkt uit deze verkenning dat het precieze doel van het inzetten van ongeüniformeerde beveiligers onduidelijk blijft. Er wordt een relatie gelegd met terrorismebestrijding, maar dit wordt niet sterk onderbouwd. Uit gesprekken met respondenten uit de private veiligheidsbranche blijkt dat de veiligheidszorg van artiesten, publiek en personeel centraal staat; een maatschappelijk doel dat vanuit marktvraag wordt vormgegeven, maar waarbij wel de vraag gesteld dient te worden hoe het maatschappelijke doel gewaarborgd blijft als de meeste betrokken partijen in feite onder één dak vallen, dat van de overkoepelende multinational Live Nation: zowel de Ziggo Dome, de evenement organisator (MOJO) als het private beveiligingsbedrijf maken onderdeel uit van deze multinational. Live Nation wordt ook wel omschreven als 'het machtigste bedrijf van de muziek industrie'. Jaarlijks organiseert Live Nation wereldwijd zo'n 25.000 evenementen en verkoopt het 530 miljoen toegangskaartjes (De Correspondent, 25 augustus 2016).

[42] https://www.justis.nl/producten/particuliere-beveiliging-en-recherche/opleidingseisen/index.aspx en https://www.justis.nl/producten/particuliere-beveiliging-en-recherche/uniform/index.aspx.

Verantwoording

Er is weliswaar enige samenwerking tussen private beveiligers en de politie rondom de Ziggo Dome, maar deze voldoet niet aan alle criteria van verantwoording.

Ten eerste is de inzet en aansturing van particuliere ongeüniformeerde beveiligers niet duidelijk voor de burgers, in dit geval de bezoekers van de Ziggo Dome. Hoewel de bezoekers niet bevraagd zijn in deze verkenning, zijn de ongeüniformeerde beveiligers niet 'zichtbaar' voor de bezoeker. Wat zou iemand kunnen/moeten doen als hij onjuist bejegend wordt of zich onjuist bejegend voelt? Wat kan iemand doen die niet gefotografeerd wil worden? Wat er als een incident ontstaat waarbij ongeüniformeerde beveiligers in negatieve zin betrokken zijn, hoe liggen de verantwoordelijkheden dan en hoe kunnen gemeente en politie vervolgens ook verantwoordelijk worden gehouden? Dit zijn belangrijke vragen om bij de doorontwikkeling rekening mee te houden.

Respondenten van de politie wijzen daarnaast op meldingen die zij soms van het publiek krijgen over verdacht gedrag van personen die vervolgens dan ongeüniformeerde beveiligers blijken te zijn. Wel zijn de private beveiligers erop gericht het publieke domein open te houden. Private beveiligers hebben een zorgplicht met betrekking tot het plein voor de Ziggo Dome. Zij leiden herkenbaar in uniform ook het binnenstromend publiek in goede banen.

Op dit moment vindt er geen democratische controle plaats op de inzet van ongeüniformeerde beveiligers. Bij een eventuele publiek-private samenwerking zouden politie en gemeente betrokken en op de hoogte moeten zijn van de beveiligingsinitiatieven en blijven zij ook juridisch verantwoordelijk voor de veiligheid in de openbare ruimte. Uit de interviews en observaties blijkt echter dat zowel de politie als gemeente op dit moment niet betrokken worden bij de inzet van de ongeüniformeerde beveiligers, geen duidelijk beeld hebben van de gehanteerde werkmethoden en geen zicht en controle hebben op de wijze waarop private beveiligers informatie verzamelen en delen (zie ook Steden en Meijer 2018). Ongeüniformeerde private beveiligers maken foto's van bezoekers en sturen deze rond in een gesloten WhatsApp groep ten behoeve van beveiligingsactiviteiten. De politie heeft geen zicht op de WhatsApp groep en de wijze waarop het private beveiligingsbedrijf met deze data omgaat en deze opslaat. Dit zou getoetst moeten worden aan onder andere nieuwe privacy wetgeving. Slechts in het geval van constateringen van afwijkend gedrag waarvan de private beveiligers denken dat er gehandeld moet worden, krijgt de politie soms foto's doorgestuurd of op straat te zien. Dit terwijl politie verantwoordelijk is voor het gebied.

Effectiviteit

Voor zover bekend, is er geen plan van aanpak of convenant met heldere toetsbare doelen op grond waarvan de effectiviteit van het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde private beveiligers getoetst kan worden. Er is geen begin van een beleidslogica met concrete doelen en middelen beginnend bij het signaleren en doorlopend naar de eventuele daarop volgende handelingen (wat te doen). Het perspectief van deze verkenning is weliswaar op de politie komen te liggen, maar uit interviews met de

personen uit de veiligheidsbranche is hier geen duidelijkheid over verkregen. De huidige inzet van ongeüniformeerde beveiligers levert voor de politie nog geen effecten op die bijvoorbeeld werkzaamheden uit handen kunnen nemen of efficiënter/effectiever maken. Daar zou in de doorontwikkeling naar gekeken moeten worden.

Werkwijze profiling

Er blijft veel onduidelijkheid over het plan van aanpak van de ongeüniformeerde beveiligers, over wat wordt verstaan onder afwijkend gedrag, hoe afwijkend gedrag kan worden gesignaleerd in diverse contexten (contexten die soms ook letterlijk in het gebied door elkaar lopen), welke handelingsmechanismen worden ingezet en door wie? Een aantal handelingsmechanismen, weliswaar beperkt, worden benoemd door de respondenten. Signaleren van afwijkend gedrag zou gericht moeten zijn op het in een specifieke context waarnemen van afwijkend gedrag, en niet op uiterlijke persoonskenmerken. Of dit het geval is, is onduidelijk. Er moet meer aandacht zijn voor het transparanter maken van zowel de werkmethoden van de ongeüniformeerde beveiligers als de beschikbare gecertificeerde opleidingen (welke opleidingen bestaan er, welke kunnen als voldoende/goed beoordeeld worden, hoe is de certificering van die opleidingen geregeld en is die in orde en up to date?).

Stoppen dan maar, onder het motto 'beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald'? Het interessante feit blijft dat de hier geschetste aanpak in al zijn variaties (wel/niet geüniformeerd, privaat/publiek) ook in het buitenland gebruikt wordt en dat de meeste betrokken partijen in Nederland (gemeente, politie, de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB) en beveiligingsbedrijven, concerthal Ziggo Dome en evenementen organisatoren en ministerie J&V) serieuze behoefte hebben er verder mee te gaan, of tenminste verder te mee experimenteren. 'We moeten het kind niet met het badwater weggooien', leert een ander Nederlands spreekwoord. Daarmee komen we bij de lessen die we uit deze verkenning leren.

6 Lessen

> *Wat zijn de lessen die op grond van het onderzoek naar het signaleren van afwijkend gedrag door ongeüniformeerde private beveiligers getrokken kunnen worden?*

De verkenning van de inzet van ongeüniformeerde private beveiligers bij evenementen in de Ziggo Dome laat zien dat deze inzet bij Ziggo Dome in Amsterdam in de huidige situatie onvoldoende scoort op alle onderdelen van het toetsingskader en/of dat belangrijke vragen onbeantwoord moeten blijven. Lessen over de huidige manier van werken kunnen dus eigenlijk gewoon nog niet worden getrokken. Behalve dan de les: **dit kan en moet beter.**

Er is op dit moment geen heldere beleidslogica bekend of op te stellen op basis van de praktijkcasus. Aangezien doelen, een plan van aanpak en een beleidslogica ontbreken, valt de potentiële effectiviteit simpelweg niet vast te stellen.

Daarbij moet wel beseft worden dat er nog sprake is van een vrij precair beginnend experiment. Een experiment dat volgens ons ook zeker voortgezet moet worden, maar dan wel op een steviger fundament (waarvoor we in het voorgaande al veel aanbevelingen gedaan hebben).

- **Pilots opstarten en uitvoeren**

  Het zou in het licht van het voorgaande dan ook goed zijn om – zoals ook de wens is in de praktijk– in de vorm van goed begeleide en bestuurlijk stevig ingebedde pilots de kansen en bedreigingen van deze werkwijze beter in kaart te brengen. Een pilot dwingt alle betrokkenen vooraf over vragen op het terrein van legitimiteit, verantwoording, effectiviteit en de te hanteren werkwijze goed na te denken. De pilots moeten ook tot doel hebben om uit te werken hoe de werkwijze goed vormgegeven kan worden. Een convenant lijkt daarbij onontbeerlijk.

- **Convenant inzet ongeüniformeerde private beveiligers**

  Partijen zien dat de huidige samenwerking onvoldoende effecten oplevert en verbeterd moet worden. Hier is bij alle partijen ook behoefte aan. Een convenant is volgens alle partijen een noodzakelijk middel om bijvoorbeeld ook te organiseren dat de politie informatie met de private beveiligers mag delen en daarmee ook kan toezien op informatie die de private beveiligers verzamelen en verspreiden in het gebied. Daarnaast kunnen werkafspraken worden geformaliseerd.

- **Vergroten sociale controle**

  Meerdere respondenten, waaronder ook de Ziggo Dome, wijzen op de geringe kans op terrorisme en de zware inzet die hierop wordt geleverd met het signaleren van afwijkend gedrag door

ongeüniformeerde private beveiligers. Een alternatief dat werd aangedragen door enkele respondenten is het versterken van de sociale controle, waarbij iedereen – ook bezoekers – op afwijkend gedrag let en dit meldt. Daarbij moet ook nadrukkelijk gekeken worden naar de mogelijkheden die sociale media bieden (waarmee we deels terug kunnen grijpen op het eerdere Politie en Wetenschap onderzoek: Crowd Control en Smart Mobs[43]). Een tussenvorm is het signaleren van afwijkend gedrag door formele/professioneel aanwezige actoren, zoals geüniformeerde beveiligers, servicemedewerkers, handhavers en uiteraard de politie zelf. Signaleren van afwijkend gedrag zou onderdeel van het takenpakket kunnen zijn van de al aanwezige actoren – politie doet dit al - in plaats van een aparte activiteit waarvoor speciale professionals worden ingezet.

[43] Hoek en Soomeren, 2014.

7 Literatuur

Bervoets, E., & Eijgenraam, S. (2014). Privaat Blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten. Amsterdam: Reed Business.

Bloeme, R., & Soomeren, P. van, (2016) Observaties Rembrandtplein. Verkennen van de bezoekersstromen en het functioneren van de huidige festivalaanpak op het Rembrandtplein, DSP-groep in opdracht van Gemeente Amsterdam.

Bloeme, R., & Soomeren, P. van, (2018) Verkenning uitgaansnacht Leidsebuurt. Onderzoek naar uitgaansproblematiek in relatie tot bezoekersstromen en fysieke omgevingskenmerken, DSP-groep in opdracht van Gemeente Amsterdam.

Boonstra, J. (2007): *Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief*, Deventer: Kluwer.

Burris, S., M. Kempa & C. Shearing (2008). Changes in governance: A cross-disciplinary review of current scholarship. *Arkon Law Review*, 1, 1-66.

Davis, R. C., Ortiz, C. W., Dadush, S., Irish, J., Alvarado, A., & D. Davis (2003). The public accountability of private police: Lessons from New York, Johannesburg, and Mexico City. *Policing & Society*, *13*(2), 197-210.

Çankaya, S. (2012). De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Den Haag: Boom Lemma.

CCV (2013) werkwijze van een publiek-privaat samenwerkingsverband, https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Certificatie-en-Inspectie/Schema_s/Publiek-private_samenwerking/pps-norm-samenwerken-werkt-versie-1.pdf (geraadpleegd op 25 juni 2018)

Commissie evaluatie antiterrorismebeleid. (2009). Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen. *Den Haag: Staatsuitgeverij*.

Convenant verbeteren veiligheid van de bedrijventerreinen in de gemeenten Amsterdam, Diemen en Ouder-Amstel (2011) – niet openbaar.

De Correspondent (Johanness de Breuker), 25 augustus 2016: Zo werd Live Nation het machtigste bedrijf van de muziekindustrie.

G4S (z.d). Case study: Collectieve beveiliging, http://www.g4s.nl/-/media/g4s/netherlands/files/case-studies/g4s-case-study---scba.ashx?la=nl-NL ((geraadpleegd op 25 juni 2018)

Dongen, T. van (2018) The knife attack at Amsterdam Central Station in perspective (issue brief)

Hand-out Spottertraining Politieacademie – niet openbaar

Hoek, A. van & P. van Soomeren (2014) Crowd Control and Smart Mobs. Zelforganisatie en burgerparticipatie bij evenementen: een verkenning. Amsterdam, DSP-groep in opdracht van Politie en Wetenschap.

Hoogenboom, R. (2010) The governance of policing and security. Ironies, Myths and Paradoxes. Boek in de serie 'Crime Prevention and Security Management' (serie Redacteur Martin Gill). New York/Houndmills: Palgrave MacMillan

ISO 3100:2018. Risk management – Guidelines. Wereldwijde norm (standard) uitgegeven door de International Standardization Organization. Genève Zwitserland

Lister, S. & T. Jones (2016). Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability. In S. Lister, & M. Rowe ed. *Accountability in Policing* (192-213). New York: Routledge.

Jones, T., & Newburn, T. (2002). The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems. The British Journal of Criminology, 42, 129-146.

Kruijer, F. (2015). Londense Politie benut private partners. *Blauw*, 5, 28-30.

Kruijer, F. (2015). 'Ze hebben er verstand van'. *Blauw*, 5, 31-33.

KplusV (2010) Inzicht in toezicht en handhaving veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte, Arnhem.

Lister, S., Jones, T., Lister, Sc, & M. Rowe (2016). *Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability*. Routledge.

Ministerie van Justitie (1985) *Samenleving en criminaliteit: Een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag.

Montfort, C. van, G. van den Brink, M. Schulz & N. Maalsté (2012) Publiek-private samenwerking in maatschappelijke veiligheid: Naar een 'improvisatiemodel'. *CCV*.

Newman, O. (1966). Creating Defensible Space

National Counter Terrorism Security Office. (2016). *Guidance project Griffin*, https://www.gov.uk/government/publications/project-griffin/project-griffin (geraadpleegd op 25 juni 2018).

Project Griffin, https://www.projectgriffin.net/ (geraadpleegd op 5 juli 2018).

Rest, J. van, M. Roelofs & A. Nunen (2014). *Afwijkend Gedrag: Maatschappelijk verantwoord waarnemen van gedrag in context van veiligheid–tweede herziene druk*. Den Haag: TNO.

Steden, R. van (2011) Integraal lokaal veiligheidsbeleid Tussen retoriek en realiteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10, 1 -9.

Steden, R. van & J.C.J. Boutellier (2008).'Alles onder controle: de privatisering van veiligheid in Nederland'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 70-5, 26-27

Steden, R. van en Meijer, R. (2018) Publiek-private samenwerking in tijden van diffuse dreiging. Vrije Universiteit Amsterdam, Verwey Jonker Instituut in opdracht van het WODC.

Stol, W., Rijpma, J., Tielenburg, C., Veenhuysen, H., & T. Abbas (2006). Basisboek integrale veiligheid. *Noordelijke Hogeschool Leeuwarden. Bussum*.

Terpstra, J. (2012) Particuliere beveiligers als publieke handhavers: De inzet van private BOA's door gemeenten. In: Justitiële verkenningen, *jrg.* 38, 35-50.

Thumala, A., Goold, B. & I. Loader (2011). A tainted trade? Moral ambivalence and legitimation work in the private security industry 1. *The British journal of sociology*, 62, 283-303.

The Vancouver Police Department. *Project Griffin Vancouver,* https://vancouver.ca/police/community-policing/project-griffin.html (geraadpleegd op 5 juli 2018).

Vliet, A. van (2018) The interlocking of the public and private security domain Predictive profiling at events in the light of its legal framework. Leiden University, Faculty of Law Criminology and Criminal Justice.

Waard, J. de (2008) Trendverkenning ontwikkeling in de criminaliteit en de handhaving in macroperspectief.

Waard, J. de & R. van Steden (2012). De opmars van de private veiligheidszorg: Een nationaal en internationaal perspectief. In: *Justitiële Verkenningen,* 38, 9-23.

Walsh, D. P. & V. Conway (2011). Police governance and accountability: overview of current issues. *Crime, Law and Social Change*, 55, 61-86.

Woude, M. Van der & J. Van der Leun (2013). De Nederlandse veiligheidscultuur als katalysator voor etnisch profileren?. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit, 3*, 14.

Bijlage 1: observaties: aanpak en observatieschema

We hebben geen toestemming gekregen van het beveiligingsbedrijf TSC om met profilers zelf te praten, of met hen mee te lopen. Dat was in de oorspronkelijke onderzoeksopzet wel het idee. Observaties zijn daarom alleen door onszelf als observanten en later ook met de politie uitgevoerd. Meelopen met de politie had als doel om toch uit eerste hand te observeren hoe de samenwerking verloopt.
Het observeren duurde telkens enkele uren, waarbij we vooral ook aandacht hebben besteed aan de voorbereiding: hoe werken politie en beveiliging samen voorafgaand aan het evenement?
De observaties duurden steeds van 17.00-21.30 (soms 22). Tegen die tijd was het desbetreffende concert begonnen en waren de profilers verdwenen (meestal richting station).
Bij de eerste observatie hebben we na de start van het concert nog een uitgebreide schouw van het gebied gedaan, waarbij ook gekeken is naar de verkeersremmende maatregelen die in een breder gebied genomen zijn (mede ter voorkoming van terroristische ram raiding zoals die eerder plaatsvond in bijvoorbeeld Nice, Stockholm, Barcelona, London en New York). Op dit terrein zijn ook bevindingen gedeeld met CROW, NCTV en andereen (zie noot 1 in dit rapport).
Er is niet na afloop van de concerten geschouwd of geobserveerd.
Bij elke observatie was minimaal een onderzoeker aanwezig op het voorplein van de Ziggo Dome of had hij/zij tenminste zicht op het voorplein (er bevindt zich een prachtig observatieplatform voor het restaurant op de eerste verdieping van waaruit eigenlijk het beste zicht is op het hele voorplein en omgeving. Het is daarmee ook een perfect punt voor aanslag plegers).

Bij alle observaties zijn één of twee observanten ook enkele keren naar het station– of om de andere hoek richting parkeerplaatsen en brug - gelopen om te kijken wat er in dat gebied (op de foto's in oranje aangegeven) aan politie en beveiligers te zien viel.
Het doel bij alle observaties was steeds: inzicht krijgen op wat de profilers en politie – in een specifieke context qua publiek - doen op het voorplein en bredere ArenA boulevard gebied en op welke manier ze zich door de ruimte bewegen.

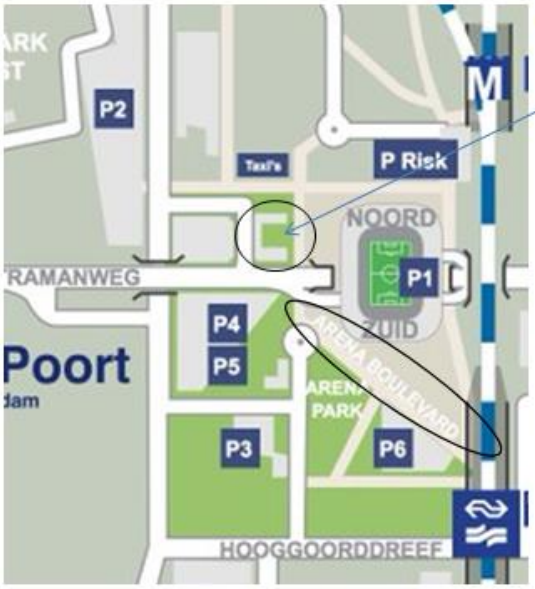
Er is in aanvang een uitgewerkt observatieschema gemaakt dat hieronder is opgenomen (dit schema is op details later aangepast op basis van de voorgaande ervaringen)

Naam:

Datum:

Observatie van de openbare ruimte van de Ziggo Dome

Focus van de oriëntatie is het plein voor de ingang van de Ziggo Dome (nummer 3 op de kaart) en indien mogelijk de Arena Boulevard (het pad tussen Bijlmer station en de Ziggo).



***Observeren van de openbare ruimte* – de 'U' van het Ziggo plein.**

Geef een beschrijving van het gebruik van de ruimte die dag. Let op het volgende:

- veel/weinig **mensen/publiek** (wat hebben ze aan? Hoe gedragen ze zich? Lopen ze rond? Wat voor **soort mensen** zijn het? Jong/oud, druk/rustig?)
- **concentratie/spreiding van mensen** (op welk tijdstip en waar?)
- wel/geen **rijen** (op welk tijdstip en waar?),
- **sfeer** (tijdstip van subjectieve beoordeling),
- wel/geen **profilers** (wat hebben ze aan? Hoe gedragen ze zich? Lopen ze rond?),
- wel/geen andere **beveiligers** (wat hebben ze aan? Hoe gedragen ze zich? Lopen ze rond?),
- wel/geen **politie** (wat hebben ze aan? Hoe gedragen ze zich? Lopen ze rond?)
- …
- …
- Algemeen: hoe wordt de ruimte gebruikt?

Ziggoplein

Gebruik de 'U' om in kaart te brengen wie je waar ziet op het Ziggoplein. Wat kun je zeggen over het publiek, de spreiding/concentratie van de mensen, sfeer, profilers, beveiligers, politie, gebruik van de ruimte, … ?

Tijdstip: …

Arena boulevard

Wat kun je zeggen over het publiek, de spreiding/concentratie van de mensen, sfeer, profilers, beveiligers, politie, gebruik van de ruimte, … ?

Tijdstip:

Indien mogelijk, observeren van de profiler

- Hoe ziet de profiler eruit? Herkenbaar/onherkenbaar (vanuit de positie van een burger)?
- Hoe beweegt de persoon zich over het plein/in de ruimte?
- Met wie is hij/zij in contact? Is dat kort of lang? Kun je iets zeggen over de lichaamstaal?
- In hoeverre is de profiler gericht op de wachtrijen buiten de concertruimte?

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

DSP-groep is aangesloten bij VBO en OOA.