



RAMPEN MANAGEMENT



ACADEMIEJAAR 2020-2021

PRIVATE VEILIGHEID ALS ONDERSTEUNER BINNEN DISCIPLINE 3.
NAAR EEN INTRADISCIPLINAIRE SAMENWERKING?

STUDENT: Christophe Storms
PROMOTOR: Pascale Dereeper

Dankwoord

Een eindwerk maak je niet alleen. Het overgrote deel van de tijd die je in zulk een onderzoek steekt, spendeer je als een eenzaat achter de computer. Toch zou mijn eindwerk niet op de wereld gekomen zijn zonder de hulp van heel wat mensen. Mijn oprechte dank gaat uit naar hen.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor Pascale Dereeper schriftelijk in de bloemetjes zetten. Zij was er om de blokkades uit de weg te ruimen, en de trein weer op de rails te zetten indien die vastliep.

Bijzondere dank aan mijn leidinggevendenden Karolien De Smet en Anke Jacobs om me de uitwerking van dit project te gunnen. De steun die ik kreeg vanuit de dienst was een niet te onderschatten faciliterende factor in het proces.

Ik ben ook bijzonder dankbaar aan alle personen die meegewerkt hebben aan het onderzoek door mijn vragen te beantwoorden. Daaruit getuigde ook jullie enthousiasme voor de job!

Bedankt, Birgit, om te fungeren als klankbord en voor het nalezen van de vele teksten. Jouw hulp als ervaren leerkracht en steun als vrouw heeft mij goed geholpen tijdens de verwerking van mijn onderzoeksresultaten.

Christophe Storms
Inspecteur van politie
Coördinatie- en Steundirectie Leuven

Samenvatting

Het onderzoek begint met een denkoefening rond de invulling van discipline 3 tijdens een noodsituatie. Deze discipline lijkt zowat de enige discipline te zijn waarin slechts één organisatie actief is, namelijk de politie. Dit lijkt dan op zijn beurt haaks te staan op de vaststelling dat er sedert minstens 20 jaren een evolutie bezig is op de private veiligheidsmarkt. Omwille van de ontwikkeling van het integraal veiligheidsbeleid wordt meer en meer verantwoordelijkheid gelegd bij bedrijven of organisatoren. Het gaat om een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheden, private partners en politiediensten. Dit roept op tot een kerntakendebat, waarbij de uitdaging erin bestaat om op te lijsten welke taken er door de politiediensten dienen uitgevoerd te worden en welke aan de private sector kunnen overgelaten worden. Ook kan op die manier tegemoet gekomen worden aan het capaciteitsprobleem bij de politiediensten. Personeel dat anders voor niet-kerntaken zou worden ingezet, kan nu een rol opnemen waar tekorten zijn.

Het kerntakendebat gaat over de alledaagse realiteit. Ook in de noodplanning zien we een verschuiving naar de private markt, zij het zeer summier. Recent werd de bevoegdheid voor bewakingsagenten wettelijk ingeschreven om de perimeters te controleren en er toezicht te houden op de veiligheid. Een nieuwe actor binnen discipline 3 dienst zich aan. En dus ook hier kan de vraag gesteld worden welke taken moeten voorbehouden blijven aan de politiediensten, en waar de private sector een bijstandsrol kan opnemen.

Tijdens een noodsituatie moet er snel en efficiënt gereageerd worden. Dat betekent dat in geval er meerdere betrokken partijen moeten samenwerken, dit best niet overgelaten wordt aan improvisatie of “we zien wel”. Het is dan ook nuttig om een antwoord te vinden over wie welke rol dient op te nemen, hoe een samenwerking vlot op poten gezet kan worden, en welke de condities zijn waarbinnen gewerkt moet worden om adequaat te kunnen reageren op een noodsituatie.

Om dit te bestuderen ben ik gaan kijken naar de werking op festivals. Enerzijds omdat daar veel expertise is opgebouwd naar de inzet van private veiligheid, inclusief de bijstand van de politie. Anderzijds omdat de werking die daar wordt opgezet, zeer sterk aanleunt bij de ontplooiing die voorzien is tijdens een noodsituatie. Meer bepaald is een festival een ideale situatie met betrekking tot het opzetten van multidisciplinaire coördinatie en het installeren van perimeters.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, heb ik vier open interviews afgenomen van experts ter zake. Daarnaast stuurde ik een vragenlijst naar 24 politiezones die jaarlijks één of meerdere festivals op hun grondgebied hebben.

Sleutelwoorden

1. Discipline 3
2. Genegotieerd beheer van de publieke ruimte
3. Private en bijzondere veiligheid
4. Kerntakendebat

Inhoudstafel

Dankwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Sleutelwoorden.....	5
1. Probleemstelling en onderzoeksvraag.....	9
1.1 Probleemomschrijving.....	9
1.2 Doelstelling van het onderzoek.....	11
1.3 Onderzoeksvragen.....	11
2. Literatuurstudie.....	12
2.1 Evenementen en festivals.....	12
2.2 Noodsituatie.....	13
2.3 Politieel optreden.....	14
2.4 Private veiligheid.....	17
2.4.1 Bewakingsactiviteiten.....	17
2.4.2 Organisatie van de bewakingsactiviteiten.....	18
2.4.3 Het vrijwilligersregime.....	18
2.5 De organisatie van het crisisbeheer.....	25
2.5.1 Het werken met disciplines.....	25
2.5.2 De tussenkomende diensten.....	26
2.5.2.1 De politiediensten.....	26
2.5.2.2 Private veiligheid.....	28
2.5.3 De coördinatieorganen.....	30
2.5.4 De rollen.....	30
2.5.4.1 Dir-CP-Ops.....	30
2.5.4.2 Dir-Pol.....	30
2.5.4.3 Dir-D3.....	30
2.6 Conclusies.....	31
3. Onderzoek.....	33
3.1 Afbakening van het onderzoek.....	33
3.1.1 Keuze onderzoeksdomein.....	33
3.1.2 Afbakening concepten.....	33
3.2 Methodologie.....	34
3.2.1 Dataverzameling.....	34
3.2.2 Onderzoekseenheden.....	34

3.3 Onderzoeksresultaten.....	35
3.3.1 Resultaten van de eerste vraag: analyse.....	35
3.3.2 Resultaten van de eerste vraag: conclusie.....	40
3.3.3 Resultaten van de tweede vraag: analyse.....	41
3.3.4 Resultaten van de tweede vraag: conclusie.....	42
3.3.5 Resultaten van de derde vraag: analyse.....	43
3.3.7 Resultaten van de derde vraag: conclusie.....	47
4. Aanbevelingen.....	48
5.1 Beleidsadvies.....	48
5.2 Suggesties voor verder onderzoek.....	49
5. Algemeen besluit.....	50
5.1 Belangrijkste bevindingen.....	50
5.2 Beperkingen van het onderzoek.....	51
6. Afkortingen.....	52
7. Figuren en tabellen.....	53
8. Referenties.....	54
9. Bijlagen.....	56
9.1 Bijlage 1 – Vragenlijst expertinterview.....	56
9.2 Bijlage 2 – Gestructureerde vragenlijst politiezones.....	57

1. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG

1.1 Probleemomschrijving

Wie ‘noodplanning’ zegt, zegt bijna automatisch iets over ‘disciplines’. Geen noodplanning zonder disciplines. Elk noodplan maakt sprake van ten minste één discipline, en omgekeerd moet elke discipline zichzelf organiseren in de noodplanning. In het volgende deel van dit werk ga ik dieper in op de betekenis van deze termen.

De ‘politie van de plaats van de noodsituatie’, zo wordt discipline 3 omschreven in het K.B. betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties (K.B. noodplanning, 2019, art. 11). De opdrachten betreffende de politie van de plaats van de noodsituatie omvatten verschillende taken zoals het handhaven en herstellen van de openbare orde, het vrijhouden van toegangs- en evacuatiewegen, etc. Elke discipline wordt aanzien als een functioneel geheel van opdrachten die door verschillende tussenkomende diensten worden uitgevoerd. Voor de meeste disciplines wordt gemakkelijk gekeken naar verschillende diensten. Maar discipline 3 lijkt synoniem te zijn voor de politie.

De omzendbrief NPU-4 (2009) bepaalt hierover dat

1. een discipline kan bestaan uit leden die behoren tot verschillende instellingen of diensten.
2. eenzelfde instelling of eenzelfde dienst kan opdrachten vervullen die onder verschillende disciplines ressorteren.

Kijken we bijvoorbeeld naar discipline 2, de ‘medische, sanitaire en psychologische hulpverlening’, weten we dat er inderdaad verschillende betrokken diensten zijn. Niet enkel de spoedafdelingen van de ziekenhuizen zorgen voor de dringende geneeskundige hulpverlening, ook de hulpverleningzones van de brandweer en het Rode Kruis kunnen worden ingezet. Verder kan het Rode Kruis dan weer tot discipline 4, de ‘logistieke steun’, gerekend worden als zij wordt ingezet voor logistieke opdrachten.

Maar hoe zit dat dan voor discipline 3? Moeten we de omschrijving ‘politie van de plaats van de situatie’ letterlijk nemen? Dan komen alle opdrachten toe aan onze politiediensten. Of bestaan er ook nog andere tussenkomende diensten die onder de discipline 3 (kunnen) vallen, of de politiediensten ondersteunen bij de rampenwerking? Het is noodzakelijk om deze diensten desgevallend te benoemen en hun rol uit te klaren.

De politie als organisatie heeft wat haar bevoegdheden betreft een monopoliepositie. Dit hoeft niet te verwonderen, gezien de aard van haar opdrachten en het feit dat de Staat het monopolie voor het gebruik van geweld bij de politie heeft willen houden. Dit wordt onder meer in volgende artikelen van de Wet op het politieambt (1992) weergegeven:

Art. 37 WPA: Bij het vervullen van zijn opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie kan elk lid van het operationeel kader, rekening houdend met de risico's die zulks meebrengt, geweld gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt.

Art. 44 WPA: De politiediensten lenen de sterke arm wanneer zij daartoe wettelijk worden gevorderd.

Het ziet er dan ook naar uit dat de opdrachten van discipline 3 wettelijk gezien enkel door de politiediensten mogen worden uitgevoerd. Anderzijds zullen er zich situaties voordoen waarbij de gevraagde capaciteit hoger zal liggen dan wat de politiediensten kunnen leveren. Of is er al een zodanige ontplooiing die feitelijk toelaat dat andere diensten ondersteuning kunnen bieden bij de uitvoering van de opdrachten van discipline 3. Bestaat de mogelijkheid tot ondersteuning van de

private bewakingsdiensten bij de uitvoering van de opdrachten van discipline 3? De sector van de private veiligheid neemt anno 2021 namelijk een belangrijke rol in in het landschap.

De wetgever stelt terecht bij de vernieuwing van de wet private veiligheid:

“Traditioneel bestaat de kernopdracht van private ondernemingen in preventief toezicht en bewaking van goederen en personen op privaat terrein. Vernieuwde wetgeving moet het mogelijk maken opgebouwde private expertise (...) te integreren in het globale veiligheidsbeleid. In die zin kan dit wetsontwerp een meerwaarde betekenen in het kader van het debat over de kerntaken van politie.” (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2017).

Omwille van twee redenen wil ik onderzoeken of private bewakingsdiensten discipline 3 zouden kunnen ondersteunen in hun werking tijdens noodsituaties op een grootschalig muziekfestival. Dit wordt dan benoemd als de overdracht van risico's: wat valt onder de verantwoordelijkheid van de politie en wat onder die van de private bewakingsdiensten?

De eerste reden heeft betrekking op de publiek-private samenwerking als maatschappelijke evolutie. In de huidige maatschappelijke context neemt de private sector een deel van de maatschappelijke veiligheid voor haar rekening. Sedert 1990 is deze sector strikt geregeld en heeft ze de kans gehad zich te professionaliseren. In 2017 werd het wettelijk kader grondig herschreven, om tegemoet te komen aan de veranderingen in de samenleving en recente dreigingen. Enerzijds heeft ze een grote opdracht (en wettelijke bevoegdheid, cf. infra) naar preventief optreden op privaat terrein. Anderzijds kunnen overheden overeenkomsten aangaan met de private sector om een aantal politietaken over te nemen, zodat de politie meer ruimte overhoudt voor andere taken. Het wel bekende kerntakendebat. Het gaat dan bijvoorbeeld over het verifiëren van alarmsignalen, waarbij nu vaak in de eerste plaats een bewakingsagent ter plaatse gaat. Een ander voorbeeld is het uitvoeren van preventieve zoekingen naar gevaarlijke voorwerpen. Ook de oprichting van Securail, de interne bewakingsdienst van de NMBS, mag in dit kader gezien worden. Recent verscheen nog een bericht in de media, waarbij geopperd wordt om onder andere snelheidscontroles over te laten aan het instituut VIAS (Van Diepen en Pergens, 2021).

De samenwerking tussen private veiligheid en luchtvaartpolitie was in het verleden reeds onderwerp van een studie (De Baets, P.-J., 2019). Uitgangspunt van deze studie was onder andere of de bestaande samenwerkingsverbanden tussen de politiediensten en private bewakingsdiensten op Brussels Airport voor verbetering vatbaar waren, dit naar aanleiding van een parlementair onderzoek na de aanslagen van 22 maart 2016. In dit eindwerk wil ik een gelijkaardige vraag opwerpen, deze keer met grote festivals als onderzoekdomein.

De tweede reden vertrekt vanuit de opmerkelijke vaststelling in een eindwerk dat zich eveneens binnen deze opleiding situeert (Lams, F., 2019): *security*-personeel en verantwoordelijken worden als belangrijk ervaren op festivals, maar daarom niet noodzakelijk betrokken wanneer het nodig is. Of er is in elk geval discussie. Veiligheid wordt niet meer gezien als een exclusieve taak van de overheid, *top-down* opgelegd en eenzijdig beslist. Daarvoor is onze maatschappij te complex geworden. Veiligheid wordt het best benaderd aan de hand van een *governance*-structuur, waarbij veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid is van – in dit geval – de organisator en de overheid. Bij de *mapping* van veiligheidsactoren blijkt dat er sterk gekeken wordt naar onder andere de disciplines, maar in mindere/verschillende mate naar de actoren binnen private veiligheid. De vraag kan dus gesteld worden of en op welke manier de private veiligheidssector de politiediensten kan ondersteunen wanneer er tijdens een noodsituatie met de spreekwoordelijke man en macht gewerkt moet worden.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het beheer van een noodsituatie is vooreerst een multidisciplinaire aangelegenheid, maar ook binnen één discipline is het van belang dat de betrokken actoren snel kunnen schakelen en efficiënt kunnen samenwerken. ‘Traditioneel’ gezien worden de opdrachten toebedeeld aan overheidsdiensten. Toch bestaat er erkenning voor de rol van ‘externe’ partners, experts terzake, etc.

Het lijkt mij dan ook aangewezen om een mogelijke rol van de private bewaking binnen de organisatie van discipline 3 tegen het licht te houden. Welke taken kunnen zij op zich nemen? Is het bestaande wettelijk kader hiervoor gunstig? En hoe gebeurt de samenwerking tussen politiediensten en private bewakingsdiensten tijdens festivals? Hoe trekken we de lijn door indien opschaling nodig is?

Het onderzoek tracht na te gaan in hoeverre de samenwerking tussen politiediensten en de private veiligheidssector geregeld is en hoe vlot ze kan doorgetrokken worden als er wordt opgeschaald in het kader van een noodsituatie. Het is van groot belang om deze samenwerkingsvorm onder de loep te nemen gezien de grote nood aan afspraken en coördinatie voor, tijdens en na een noodsituatie.

1.3 Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek ziet de vraagstelling er als volgt uit:

Op welke manier kunnen private veiligheidsorganisaties een rol spelen in het beter beheer van een noodsituatie op een festival?

- | | |
|--------------------|---|
| Deelvraag 1 | Hoe zijn de bevoegdheden en opdrachten geregeld tijdens een festival? |
| Deelvraag 1A | Hoe wordt de verantwoordelijkheid van de organisator ingevuld? |
| Deelvraag 1B | Welke is de rol van de politiediensten? |
| Deelvraag 1C | Welke is de rol van de private bewakingssector? |
| Deelvraag 2 | Hoe zijn de bevoegdheden en opdrachten geregeld indien zich een incident voordoet tijdens een festival? |
| Deelvraag 2A | Welke is de rol van de politiediensten? |
| Deelvraag 2B | Welke is de rol van de private bewakingssector? |
| Deelvraag 3 | Is er nood aan een gemeenschappelijke coördinatie tussen politiediensten en private veiligheid tijdens een noodsituatie? |

2. LITERATUURSTUDIE

In deze literatuurstudie worden een aantal definities vooropgezet. Daarnaast zal ik de werking uiteenzetten van de geïntegreerde politie en de bewakingssector. Welke zijn hun taken en bevoegdheden? Hoe treden zij op op festivals. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de reguliere werking en crisiswerking, en dit onderscheid zal ook in het onderzoek aangehouden worden. Reguliere werking omschrijft de opdrachten en werking in normale omstandigheden. Onafhankelijk van de impact van een gebeurtenis gaat het hier over wat voorbereid en voorzien is. De inzet is gepland. De crisiswerking omschrijft de werking tijdens de reflexfase (de eerste maatregelen die onmiddellijk genomen worden) en het verdere beheer van een noodsituatie. De gebeurtenis is niet voorzien, de inzet niet gepland.

2.1 Evenementen en festivals

Juridisch gezien vallen festivals onder evenementen in het algemeen, en dus op het recht op vereniging en vergadering. Dit recht is fundamenteel vastgelegd in de volgende artikelen van de Grondwet (1994), het E.V.R.M (1950) en het I.V.R.M. (1983):

Art. 11 EVRM: 1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

Art. 21 IVRM: Het recht op vreedzame vergadering wordt erkend. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Art. 26 G.W.: De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen.

Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven.

Art. 27 G.W.: De Belgen hebben het recht van vereniging; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen.

Een evenement kan op verschillende manieren omschreven worden. In de wet op de private veiligheid staat volgende definitie: 'een gebeurtenis van culturele en/of commerciële aard, met een tijdelijk karakter waarbij publiek aanwezig is' (wet private veiligheid, 2017, art. 2 15°). Volgens de Eerste Nederlandse Systematisch Ingerichte Encyclopedie (E.N.S.I.E.¹) is een evenement 'een gebeurtenis die verplaatsbaar is en waarbij muziek, kunst, cultuur, sport, religie, wetenschap of een combinatie van deze centraal staat. Een evenement is in de meeste gevallen publiek toegankelijk, al hebben bedrijven vaak een evenement met een besloten karakter. Een evenement kan groot of klein zijn en terugkerend of eenmalig zijn'. In de rondzendbrief CP4 (2011) wordt een gebeurtenis gedefinieerd als 'alles wat kan ingrijpen op de openbare rust, veiligheid en gezondheid'.

1 <https://www.ensie.nl/>

Een festival is dan een ‘groot muziekfeest, volksfeest; ook als benaming voor een geregeld terugkerende reeks van muziek-, toneel-, filmuitvoeringen en andere uitvoeringen in bepaald verband. De hoofdkenmerken van een festival zijn een artistieke of religieuze idee, bijzondere kwaliteit van de uitvoering en de feestelijke of gewijde sfeer’ (E.N.S.I.E., z.j.). Volgens de Muziek Encyclopedie is een festival de ‘term voor een periodiek gehouden reeks opvoeringen van o.m. muziek (ook voor toneel, film e.d.) met bijzonder kwalitatief en/of kwantitatief karakter. Festivals zijn meestal thematisch en gewijd aan één componist, een genre (opera), een periode, of polyvalent (combinatie met andere kunsten)’ (E.N.S.I.E., z.j.).

In politionele termen heet dit dan een gebeurtenis van bestuurlijke politie. Verderop in deze tekst hierover meer (cf. infra: politioneel optreden).

Er is geen literatuur terug te vinden over mogelijke indelingen van een festival. In het volgende deel, wanneer het gaat over de afbakening van het onderzoek, zal ik motiveren waarom er gekozen wordt voor muziekfestivals.

2.2 Noodsituatie

Een noodsituatie is

“een gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijke leven veroorzaakt of kan veroorzaken, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de bevoegde actoren, inclusief de disciplines, is vereist om de dreiging weg te nemen of om de nefaste gevolgen van de gebeurtenis te beperken” (K.B. noodplanning, 2019, art. 1 3°).

2.3 Politieel optreden

De taken van politie worden ingedeeld in 2 domeinen: de bestuurlijke en de gerechtelijke politie (Van Den Wyngaert, 2003). ‘Bestuurlijke politie’ verwijst naar de politieopdrachten die zich situeren binnen het preventieve toezicht (Wet op het politieambt, 1992, art. 14).

Art. 14 WPA: Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke politie, zien de politiediensten toe op de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de naleving van de politiewetten en -verordeningen, de voorkoming van misdrijven en de bescherming van personen en goederen. Zij verlenen tevens bijstand aan eenieder die in gevaar verkeert. Daartoe zorgen zij voor een algemeen toezicht en voor controles op de plaatsen waartoe zij wettelijk toegang hebben, bezorgen zij het verslag van hun opdrachten en de inlichtingen die zij naar aanleiding van die opdrachten hebben ingewonnen aan de bevoegde overheden, voeren zij maatregelen van bestuurlijke politie uit, treffen zij materiële maatregelen van bestuurlijke politie waarvoor zij bevoegd zijn en onderhouden zij contact met elkaar, alsmede met de bevoegde overheidsdiensten.

‘Gerechtelijke politie’ omvat alle opdrachten die ertoe strekken misdrijven op te sporen en vast te stellen en hierbij bewijzen te verzamelen ten behoeve van de rechtspleging. De betekenis van de term ‘gerechtelijke politie’ wordt omschreven in artikel 15 van dezelfde wet (Wet op het politieambt, 1992, art.15).

Art. 15 WPA: Bij het vervullen van hun opdrachten van gerechtelijke politie, hebben de politiediensten als taak:

1° de misdaden, de wanbedrijven en de overtredingen op te sporen, de bewijzen ervan te verzamelen, daarvan kennis te geven aan de bevoegde overheden, de daders ervan te vatten, te arresteren en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheid, op de wijze en in de vormen bepaald door de wet;

2° de personen in wier vrijheidsbeneming door de wet wordt voorzien, op te sporen, te vatten, te arresteren en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden;

3° de voorwerpen waarvan de inbeslagneming voorgeschreven is, op te sporen, in beslag te nemen en ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden;

4° het verslag van hun opdrachten en de inlichtingen die zij naar aanleiding ervan hebben ingewonnen aan de bevoegde overheden te bezorgen.

De omzendbrief PLP10² (2001) formuleert de zes zogenaamde ‘functies van de minimale dienstverlening aan de bevolking’. Deze functies worden gezien als de basistaken van politie. Concreet gaat het over:

- (1) de wijkwerking;
- (2) het onthaal;
- (3) de interventie;
- (4) de politieele slachtofferbejegening;
- (5) de lokale opsporing en het lokaal onderzoek;
- (6) de handhaving van de openbare orde.

Soms wordt hier officieus een zevende aan toegevoegd: verkeershandhaving. Volgens de omzendbrief vallen de verkeersopdrachten onder de openbare ordehandhaving. In ieder geval gaat het om een wettelijk omschreven opdracht (Wet op het politieambt, 1992, art. 16).

Art. 16 WPA: De politiediensten zijn belast met de politie over het wegverkeer. Zij houden te allen tijde het verkeer vrij.

Het optreden van de politiediensten in ‘reguliere’ omstandigheden tijdens een festival kadert voor het grootste deel in de opdracht die in politieele termen het ‘genegotieerd beheer van de publieke ruimte’ (GBOR) noemt. Verderop in het deel over crisiswerking maar dus ook in de omzendbrief PLP10 wordt er voor deze opdracht verwezen naar het ‘handhaven en herstellen van de openbare orde’ (HHOO). Beide termen worden nog gebruikt. In ieder geval komt het erop neer dat wanneer er een

2 Ministeriële Omzendbrief PLP 10 inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking.

politieoptreden zal gebeuren naar aanleiding van grote volkstoelopen, in casu een festival, dit onder de noemer van GBOR zal zijn, zoals beschreven in de omzendbrief die hieronder aan bod komt. De wettelijke basis voor dit politieoptreden vinden we terug in de wet op het politieambt (Wet op het politieambt, 1992, art. 22):

“De politiediensten houden zich op in de nabijheid van elke grote volkstoeloop en nemen de gepaste maatregelen voor het rustige verloop ervan”.

Bijkomend hebben de politieambtenaren de bevoegdheid om plaatsen of verlaten gebouwen en terreinen te betreden in het kader van openbare ordehandhaving (Wet op het politieambt, 1992; art. 26).

Art. 26 WPA: De politieambtenaren kunnen steeds de voor het publiek toegankelijke plaatsen alsook de verlaten onroerende goederen betreden teneinde toe te zien op de handhaving van de openbare orde en de naleving van de politiewetten en -verordeningen.

De filosofie en principes van GBOR staan verwoord in de omzendbrief OOP41³ (2014). Op te merken in deze tekst zijn de bepalingen waaruit blijkt dat er een dunne lijn bestaat tussen het reguliere optreden (zonder incident) en optreden tijdens een crisisgebeurtenis:

“De multidisciplinaire en procesmatige aanpak inzake noodplanning en crisisbeheer dient waar nodig, door de bevoegde overheden geïntegreerd te worden in de voorbereiding, in het beheer en in de evaluatie van een evenement.

Alle betrokken actoren (overheden, organisator, politie, hulpdiensten, kernpartners, ...) worden hierbij uitgenodigd om nauw samen te werken, hun acties te coördineren en de voorwaarden te creëren voor meer veiligheid en minimale overlast”.

In titel 2.2 van de omzendbrief OOP 41 (‘Coördinatieplatformen’) wordt dan de link aangehaald met het K.B. noodplanning en de bijhorende omzendbrieven door te stellen dat *“indien zich tijdens het evenement een onverwachte gebeurtenis zou voordoen die het karakter aanneemt van een noodsituatie, de overschakeling naar het beheer van de ontstane noodsituatie des te gemakkelijker zal verlopen”.*

Openbare orde wordt onderverdeeld in 3 domeinen (omzendbrief PLP10, 2001):

- (1) de openbare rust (afwezigheid van wanordelijkheden en onlusten);
- (2) de openbare veiligheid (afwezigheid van gevaarlijke toestanden voor personen en goederen, de bijstand van personen in gevaar en verkeersveiligheid;
- (3) de openbare gezondheid (afwezigheid van ziekten).

De Ruyver (2009, pp. 67-84) voegt daar nog een vierde aan toe: de openbare overlast. De omzendbrief PLP10 vermeldt ook expliciet dat de politie op het wegverkeer onder de openbare orde valt.

In ruime zin dient onder de openbare orde verstaan te worden: het brede en dynamische veld van het (lokaal) integraal veiligheidsbeleid waar naast de politie ook andere actoren, multidisciplinair samengesteld, een bijdrage leveren (De Ruyver, 2009, pp. 67-84).

Onder het genegotieerd beheer wordt dan verstaan: een aanvaardbaar geworden communicatie tussen deelnemers aan gebeurtenissen en overheid, een betere voorbereiding en planning van de gebeurtenis en een professionele omkadering van het verloop (Rondzendbrief CP4, 2011, p.4). Laat deze 2 laatste nu ook belangrijke sleutelwoorden zijn in het beheer van een crisisgebeurtenis (de laatste zou dan de organisatie van de disciplines zijn).

3 Ministeriële omzendbrief OOP 41 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen.

De rondzendbrief CP4⁴ (2011, p.4) somt een aantal taken op voor de politiediensten, waaronder:

1. Communicatie aanhouden met de organisator
2. (Inter)nationale inlichtingen verkrijgen en een risicoanalyse opmaken
3. Een briefing organiseren en operatieorder opstellen voor de inzet op het terrein
4. De volkstoelopen op een professionele wijze begeleiden (nadruk op bescherming van personen, goederen en instellingen)
5. Aandacht hebben voor de randelementen (mobiliteit, criminaliteit, klachten en aangiften)
6. De risicogroepen omkaderen en overlast beperken
7. Bestuurlijke en gerechtelijke aanhoudingen verrichten

De organisator van een evenement is de eerstelijnsverantwoordelijke voor de veiligheid. Voor hem/haar is dan ook een verantwoordelijkheid weggelegd (Rondzendbrief CP4, 2011, p.4):

“De organisator is verantwoordelijk voor de goede organisatie van de gebeurtenis op zich en voorziet hiervoor in de materiële voorwaarden en/of maatregelen. Anders gezegd dient hij alle mogelijke inspanningen te verrichten om een gebeurtenis zo veilig en rustig mogelijk te laten verlopen. Hij probeert, waar mogelijk, in een eerste omkadering te voorzien. De organisator werkt steeds overeenkomstig de regelgeving en de gemaakte afspraken naar aanleiding van de coördinatievergaderingen”.

Daarnaast somt de rondzendbrief een aantal rollen op die als goede praktijk kunnen beschouwd worden voor de politiediensten.

- De *Gold Commander* (dit is de hoogste leidinggevende op het terrein);
- Een vaste mediator om de dialoog met de organisator te stimuleren;
- Interactionele dispostities gericht op interactie en een gecibleerde individuele aanpak, met name communicatieofficieren, informatieploegen, verbindingsofficieren, contactpunten, toezichtpolitie, spotters, begeleidingsteams, gerechtelijke teams en andere speciale teams.

4 Rondzendbrief CP4 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus.

2.4 Private veiligheid

Net zoals het voor de politiediensten van belang is om te kijken naar de reguliere werking tijdens een evenement, is het nuttig om de reguliere werking van de private veiligheidssector van naderbij te bekijken. Binnen welke lijnen wordt er gewerkt, en welke taken zijn van belang met het optreden tijdens een noodsituatie in het achterhoofd?

De term ‘private veiligheid’ verwijst in dit onderzoek naar zowel de professionele bewakingsagenten als medewerkers die vrijwillig worden ingezet voor bewakingsactiviteiten, zoals voorzien door de wet op de private en bijzonder veiligheid. Hieronder geef ik weer wat hun bevoegdheden zijn.

Binnen de algemene rondzendbrief CP4 (2011, p.2) die de opdracht ‘openbare ordehandhaving’ kadert, wordt ook expliciet verwezen naar een privatisering van het organiseren van ordediensten.

“Deze evolutie gaat gepaard met de professionalisering van belangengroepen, inclusief de opleiding van ‘stewards’ en het gebruik van eigen ordediensten. Op die wijze is men stelselmatig gekomen tot de ontwikkeling van systemen voor een beter genegotieerd beheer van de publieke ruimte”.

2.4.1 Bewakingsactiviteiten

De wet private veiligheid omschrijft een aantal activiteiten als bewakingsactiviteiten. De uitoefening van deze activiteiten zijn voorbehouden aan bewakingsagenten, die daartoe opgeleid en vergund moeten zijn (wet private veiligheid, 2017, art. 14 en 16). In het kader van festivals (of grote volkstoelopen) zijn uiteraard niet al de wettelijk voorziene activiteiten relevant. Ik herneem hieronder welke bewakingsactiviteiten voorzien zouden kunnen worden tijdens een festival.

Het gaat dan om:

- Evenementenbewaking: elke vorm van statische bewaking van de goederen, van toezicht op en controle van het publiek met het oog op het verzekeren van het veilig en vlot verloop van evenementen.
- Het doorzoeken van roerende of onroerende goederen naar spionageapparatuur, wapens, drugs, explosieve stoffen, stoffen die voor de aanmaak van explosieve stoffen kunnen aangewend worden of andere gevaarlijke voorwerpen.
- Het begeleiden van groepen van personen met het oog op de verkeersveiligheid.
- De bediening van de door de Koning bepaalde technische middelen die met het oog op het verzekeren van de veiligheid aan derden ter beschikking worden gesteld.
- Persoonscontrole: het toezicht op en de controle van personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet publiek toegankelijke plaatsen (wet private veiligheid, 2017, art. 3).

Bij deze activiteiten horen twee verduidelijkingen. Met de omschrijving ‘bediening van de door de Koning bepaalde technische middelen’ doelt de wetgever op een trend waarbij politiediensten of overheden niet zelf bepaalde middelen aanschaffen, maar beroep doen op bewakingsfirma’s om technische middelen samen met operatoren in te zetten. Voorbeelden hiervan zijn mobiele camerasystemen, commandowagens of drones (G4S Training & Consultancy Services, 2018).

Daarnaast dient ook de term ‘publiek toegankelijke plaatsen’ verklaard te worden. Het gaat dan om ‘elke plaats waar andere personen dan de beheerder en de personen die er werkzaam zijn, toegang toe hebben, ofwel omdat ze geacht worden gewoonlijk toegang te hebben tot die plaats, ofwel omdat ze er toegelaten zijn zonder individueel te zijn uitgenodigd’ (wet private veiligheid, 2017, art. 2 16°).

2.4.2 Organisatie van de bewakingsactiviteiten

De hoger genoemde activiteiten mogen enkel uitgevoerd worden door daartoe bevoegd personeel. In de wet private veiligheid worden acht soorten van organisaties onderscheiden, die aangeven welke diensten geleverd kunnen worden en op welke manier. Twee daarvan zijn voor dit onderzoek relevant: de bewakingsondernemingen en de interne bewakingsdienst.

De bewakingsonderneming kan gezien worden als de basisvorm waarbinnen de meeste activiteiten georganiseerd kunnen worden. Het gaat namelijk over 'elke onderneming die bewakingsactiviteiten aanbiedt of uitoefent' (wet private veiligheid, 2017, art. 4). Het oprichten van een interne bewakingsdienst is voorzien voor die bedrijven of instellingen die in de eigen schoot een dienst voorzien die belast is met bewakingsactiviteiten (wet private veiligheid, 2017, art. 5). Er wordt dan geen externe firma ingehuurd, maar het bedrijf zorgt zelf voor bevoegd en vergund personeel om de bewakingsactiviteiten te laten uitvoeren.

2.4.3 Het vrijwilligersregime

Naast deze vormen voorziet de wet nog in een niet-vergunde interne bewakingsdienst, beter bekend als het vrijwilligersregime (G4S Training & Consultancy Services, 2018, p.26).

Dit regime biedt de mogelijkheid aan verenigingen om een aantal bewakingsactiviteiten te laten uitvoeren door de eigen leden of door personen die een effectieve en aanwijsbare band hebben met de vereniging (wet private veiligheid, 2017, art. 24). De omzendbrief SPV07 (2018, p.3) stelt dat het bestaan van deze aanwijsbare band wordt beoordeeld door de burgemeester. Het gaat om evenementen of occasionele dansgelegenheden die ze zelf organiseert.

Dit regime geldt niet voor de uitoefening van alle omschreven bewakingsactiviteiten. Slechts drie van deze activiteiten kunnen door de vrijwilligers worden uitgevoerd. Met name de evenementenbewaking, de statische bewaking en de controle en toezicht op het publiek in een occasionele dansgelegenheid. Deze laatste activiteit komt niet voor in de lijst van bewakingsactiviteiten, doch wordt wel genoemd in artikel 24 van de wet private veiligheid.

Er bestaan een aantal bijkomende bijzondere voorwaarden om dit stelsel te kunnen gebruiken (omzendbrief SPV07, 2018; wet private veiligheid, 2017, art. 24):

1. De vereniging is een v.z.w. of een feitelijke vereniging, die niet als doel heeft om evenementen te organiseren.
2. De leden die instaan voor de veiligheid doen dit zonder vergoeding en sporadisch. Met sporadisch beoogt de wetgever een maximum van 4 keer per jaar. Ook is het dan niet toegelaten aan professionele bewakingsagenten om als vrijwilliger te worden ingezet. De vrijwilligersvergoeding is een kostenvergoeding en valt niet onder deze bepaling. Ook het voorzien van eten en drinken wordt niet gezien als een vergoeding.
3. Toestemming van de burgemeester is vereist. De eindbeslissing ligt in ieder geval bij de burgemeester, die de inzet van vrijwilligers ook kan weigeren, ook al is voldaan aan alle voorwaarden.

Dan en slechts dan kan de vereniging bewakingsactiviteiten uitvoeren, zonder dat ze onder de verplichtingen van een interne bewakingsdienst valt.

Hoe dienen deze wettelijke bepalingen dan gezien te worden in het kader van de organisatie van festivals? De wet private veiligheid voorziet niet expliciet in een regeling voor de festivalorganisatoren. Om één en ander duidelijk te stellen voor deze sector, heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken de omzendbrief SPV07⁵ gepubliceerd. Het doel van de omzendbrief is om nadere toelichting te geven omtrent de uitoefening van bewakingsactiviteiten op evenementen en festivals (omzendbrief SPV07, 2018, p1.).

We kunnen ervan uitgaan dat er bij de organisatie van festivals een combinatie van professionele bewakingsagenten en vrijwilligers wordt ingezet, hetgeen volgens de omzendbrief toegelaten is. De oefening die in de tekst gemaakt wordt, is om de verschillende taken in te delen als volgt:

1. Bewakingsactiviteiten die enkel door erkende bewakingsagenten mogen uitgevoerd worden.
2. Bewakingsactiviteiten die door vrijwilligers onder het vrijwilligersregime uitgevoerd mogen worden. Deze activiteiten mogen uiteraard ook door erkende bewakingsagenten worden uitgevoerd aangezien deze voorzien zijn in de wet private veiligheid.
3. Activiteiten die geen bewakingsactiviteiten zijn en bijgevolg door elke andere vrijwilliger kunnen worden uitgevoerd. Bij deze activiteiten is de wet private veiligheid dan ook niet van toepassing. Het is belangrijk dat deze categorie van activiteiten benoemd wordt, omdat in de praktijk onduidelijkheid kan bestaan of een bepaalde taak al dan niet een bewakingsactiviteit is.

Indien vrijwilligers worden ingezet voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten, vallen zij wel binnen het toepassingsgebied van de wet private veiligheid, al laat de wetgever hier ruimte voor een soepelere organisatie van toezicht en controle op een evenement of festival. Zo dienen de vrijwilligers niet te beschikken over een identificatiekaart, noch te voldoen aan de voorwaarden inzake psychotechnisch onderzoek en opleiding (wet private veiligheid, 2017, art. 24).

Anderzijds kunnen bewakingsagenten naast de bewakingsactiviteiten ook andere taken uitvoeren, voor zover ze verband houden met preventie en veiligheid in het algemeen of voor zover ze samenhangen met de bewakingsactiviteiten die ze uitoefenen.

5 Omzendbrief betreffende de private bewaking bij evenementen en festivals.

Volledigheidshalve volgt hieronder een overzicht van de concrete indeling zoals omschreven in de omzendbrief SPV07.

Tabel 1 – Overzicht bewakingsactiviteiten

Bewakingsactiviteit – bewakingsagent

- Bescherming van personen (specifieke opleiding en ervaring nodig, delicate opdracht).
- De toegang weigeren bij de toegangsbewijscontrole, met fysiek ingrijpen.

Bewakingsactiviteit – vrijwilliger (of bewakingsagent)

- Persoonscontrole: voorkomen dat het publiek te dicht bij de artiesten kunnen komen = controle en toezicht op het publiek.
- Toegangscontrole (controle vanuit veiligheidsoogpunt, meer bepaald elke vorm van toezicht en controle met het oog op het nagaan of personen wapens of gevaarlijke voorwerpen bij zich dragen, waarvan het binnenbrengen het goede verloop van het festival of evenement kan verstoren of de veiligheid van de aanwezigen in het gedrang kan brengen.)
- Visuele controle van de inhoud van de bagage.
- Oppervlakkige betasting van de kledij.
- De toegang tot een zone verhinderen.
- Doorgangscontrole: elke controle om veiligheidsredenen van het toegangsrecht tot niet-publiek toegankelijke plaatsen, incl. plaatsen van waaruit het evenement georganiseerd of opgevolgd wordt.
- Het controleren van voertuigen op wapens of gevaarlijke voorwerpen waarvan het binnenbrengen het goede verloop van het festival of evenement kan verstoren of de veiligheid van de aanwezigen in het gedrang kan brengen.
- Tussenkomen om de nooduitgangen vrij te maken.
- Aan een nooduitgang plaatsnemen om te vermijden dat langs deze weg personen zouden binnenkomen.
- Toezicht houden in de frontstage met als doel het in goede banen leiden van de gedragingen van het publiek.
- Verhinderen dat personen zich toegang verschaffen tot het podium.
- Het kanaliseren van het publiek, bewaken van de publieksdoorstroming. Ook als dit gebeurt door een mobiele ploeg.
- Toezicht houden op de parking of de voertuigen: doel is vandalisme of diefstal vermijden.
- Ontruiming van het terrein omwille van veiligheidsredenen.

Geen bewakingsactiviteit

- Toegangsbewijscontrole, nl. controleren of de bezoeker in het bezit is van een toegangsbewijs. De finaliteit is de naleving van een contractuele voorwaarde nagaan.
- Toegangsbewijscontrole van de ene naar de andere zone binnen het festival.
- De toegang weigeren bij de toegangsbewijscontrole, zonder fysiek ingrijpen.
- Het aandoen en controleren van een toegangsbandje of het zetten van een stempel.
- Het aanreiken van zakjes om in een verdere fase van het toegangsbeheer een fouille, scanning of toegangscontrole te ondergaan.
- Het informeren van het publiek over de procedure en de gevraagde voorbereidende handelingen of het aanduiden van of doorverwijzen naar de juiste doorgang of toegang.
- Bezoekers informeren over het vrijhouden van nooduitgangen.
- In de frontstage stage-divers opvangen en helpen bij evacuatie.
- Het bijstaan van hulpdiensten bij hulp aan mensen in nood (medische discipline).
- Aanspreekpunt zijn voor het publiek, richtlijnen geven, wegwijs maken, rondleidingen geven. Ook als dit gebeurt door een mobiele ploeg.
- Toegangsbewijscontrole aan een parking. Plaatsaanduiding op een parking.
- Beheer van de uitstroom (uitnodiging om het terrein te verlaten).

Wat betreft de begeleiding van groepen en personen met het oog op de verkeersveiligheid bestaat een specifieke situatie. Deze activiteit staat ingeschreven als bewakingsactiviteit. Indien deze activiteit zelf en ten eigen behoeve wordt uitgeoefend, is het niet verplicht dat ze binnen het kader van de wet private veiligheid georganiseerd wordt. Wat betekent dat elke andere vrijwilliger deze taak op zich kan nemen.

Er moet hier een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de begeleiding met het oog op verkeersveiligheid (bewakingsactiviteit) enerzijds en het optreden op de openbare weg om de orde te handhaven (politieele bevoegdheid). Dat de lijn tussen deze 2 ‘activiteiten’ dun zal zijn, spreekt voor zich.

Ook aan de zichtbaarheid en herkenbaarheid is gedacht. De omzendbrief legt de verantwoordelijkheid om dermate kledij te voorzien dat het voor het publiek duidelijk is wie bewakingsopdrachten vervult en wie niet expliciet bij de organisator.

Toegangscontrole

Verderop in deze tekst zullen we lezen dat bewakingsagenten kunnen ingezet worden om de ingestelde perimeters van een interventiezone te bewaken. Het is daarom van belang om de bevoegdheden rond toegangscontrole uiteen te zetten. Omdat bewakingsagenten tijdens het normale verloop van een festival ook ingezet worden voor persoonscontrole, worden de wettelijke voorwaarden hiervan ook besproken.

De term ‘toegangscontrole’ moet gezien worden als een vorm van persoonscontrole omdat in de wet private veiligheid ook de uitgangscontrole besproken wordt als vorm van persoonscontrole. Uitgangscontrole is echter niet relevant binnen het onderwerp van dit eindwerk.

Voor de bewakingsactiviteiten ‘evenementenbewaking’, ‘bewaking uitgaansmilieu’ en ‘persoonscontrole’ kunnen de bewakingsagenten personen controleren aan de toegang van de plaats waar ze deze activiteiten uitoefenen. Doel van deze controle moet dan zijn om na te gaan of de gecontroleerde personen wapens of gevaarlijke voorwerpen bij zich hebben die het goede verloop van het evenement kunnen verstoren of die de veiligheid van de aanwezigen in het gedrang kunnen brengen. Met hetzelfde doel kunnen bewakingsagenten een visuele controle van voertuigen uitvoeren aan de toegang van niet-publiek toegankelijke plaatsen (wet private veiligheid, 2017, art. 102 en 103).

Voorwaarden voor deze controles:

- De controle bestaat uit een oppervlakkige betasting van de kledij en houdt dus geenszins een fouillering in zoals die door de politie wordt uitgevoerd.
- Ze wordt uitgevoerd door een bewakingsagent van hetzelfde geslacht.
- De gecontroleerde persoon laat zich vrijwilliger controleren. Er kan dus geen sprake zijn van het gebruik van dwang (wet private veiligheid, 2017, art. 104).

In het kader van deze toegangscontroles kan de bewakingsagent de toegang weigeren in een aantal gevallen:

- De persoon weigert de controle.
- De persoon probeert een niet-publiek toegankelijke plaats te betreden zonder toelating.
- De persoon beschikt niet over een vereist toegangsdocument (*in casu* het inkomticket).
- Er zijn indicaties dat de betrokkene het goede verloop van het evenement kan verstoren.
- Er zijn indicaties dat de betrokkene de veiligheid van de aanwezigen of een veilige uitbating in het gedrang kunnen brengen.

Indien een persoon in het bezit blijkt te zijn van een wapen verwittigt de bewakingsagent onmiddellijk de politiediensten (wet private veiligheid, 2017, art. 105).

Voor wat betreft de procedure om de toegang te weigeren zegt de wetgever het volgende: “*indien een persoon aan wie de toegang is ontzegd, toch probeert binnen te geraken, verwittigen de bewakingsagenten er hem van dat hem de toegang zal verhinderd worden. Indien de betrokken persoon de toegangsweigering blijft negeren, kunnen de bewakingsagenten hem, zonder gebruik te maken van geweld of dwang, de toegang tot de plaats verhinderen*” (wet private veiligheid, 2017, art. 105).

Bewakingsagenten mogen de toegang tot een plaats niet weigeren of verhinderen op basis van een directe of indirecte discriminatie.

Vattingsrecht

Bijkomend worden de modaliteiten omschreven voor het vattingsrecht van de bewakingsagent, dat door deze bepalingen strenger geregeld is dan het vattingsrecht dat voor elke burger geldt.

Dit algemene vattingsrecht staat beschreven in ruimere wetgeving (wet voorlopige hechtenis, 1990, art. 1 3°).

Art. 1 wet voorlopige hechtenis: Iedere particulier die iemand vasthoudt die bij een misdaad of wanbedrijf op heterdaad betrappt werd, geeft de feiten onverwijld aan bij een agent van de openbare macht.

Het moet dus gaan over feiten die zwaar genoeg zijn (wanbedrijven of misdaden) en de vastgehouden persoon mag maximaal 48 uren (te rekenen vanaf de aangifte) vastgehouden worden.

Het vattingsrecht voor de bewakingsagent geldt in het volgende geval:

- betrapping op heterdaad van strafbare feiten;
- onmiddellijk verwittigen van de politiediensten;
- vatten en verhinderen dat de persoon wegloopt;
- de bewakingsagent houdt permanent toezicht op de gevatte persoon tot de politie ter plaatse is.
- opsluiten of vastmaken van de gevatte persoon is verboden (wet private veiligheid, 2018, art. 110 en 111).

In de volgende gevallen moet de gevatte persoon onmiddellijk in vrijheid gesteld worden:

- De politiediensten laten weten dat zij niet ter plaatse komen.
- Het blijkt dat de gevatte persoon niet degene is die de feiten gepleegd heeft.
- De gepleegde feiten blijken geen strafbare feiten te zijn.
- De politiediensten zijn niet ter plaatse gekomen binnen de 2 uren na verwittiging (wet private veiligheid, 2018, art. 112).

De bewakingsagenten die de vating doen mogen een veiligheidscontrole uitvoeren, zoals hierboven omschreven. De handeling moet geregistreerd worden op een fiche (wet private veiligheid, 2018, resp. art. 114 en 113).

Evenementenbewaking op de openbare weg

In principe voeren bewakingsagenten hun opdrachten uit op privaat terrein. De wet voorziet een aantal situaties waarbij zij toch op de openbare weg kunnen worden ingezet (wet private veiligheid, 2018, art. 115 en 116).

Voor wat betreft het optreden op een festival zijn drie activiteiten belangrijk om te vermelden.

- Vooreerst is het toegelaten aan bewakingsagenten om voor de activiteit evenementenbewaking op te treden op de openbare weg.
- Ook wat betreft het bekijken van camerabeelden is het voorzien dat beelden van de openbare weg bekeken mogen worden, conform de wet private veiligheid en de camerawetgeving. De wet voorziet een aantal situaties, waarvan in het kader van festivals de volgende relevant is: de camera is geplaatst op de openbare weg ten behoeve van de overheid. Het cameratoezicht gebeurt in lokalen die de overheid ter beschikking stelt en onder het effectieve toezicht en de leiding van politiepersoneel.
- De persoonscontrole binnen een perimeter die door de gemeenteraad werd vastgelegd. Het mag geen residentiële zone (bv. woonwijk) zijn, noch mag deze perimeter het ganse grondgebied van de gemeente omvatten. De perimeter wordt tijdelijk vastgelegd en geldt voor uitzonderlijke omstandigheden. Deze perimeter wordt dan ook vastgesteld bij politiereglement.

Hierbij vermeldt de wetgever dat het optreden van de bewakingsagenten op de openbare weg enkel mag gebeuren, voor zover de bestuurlijke overheid niet beschikt over aanwijzingen dat de openbare orde zal worden verstoord.

Zelfregulerende dispositieven

Als het aankomt op de inzet van private veiligheid op evenementen is het belangrijk te weten dat de overheid de inzet van zogenaamde zelfregulerende dispositieven aanmoedigt (Omzendbrief OOP41, 2014, p.10). Namelijk herhaalt de minister van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid die de wetgever biedt aan de initiatiefnemers van evenementen om zelf personen in te zetten die een bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid op een evenement.

Tot slot is het dan ook toegestaan aan de organisator van manifestaties en bijeenkomsten om een eigen interne ordedienst te organiseren. Deze mag niet uitgevoerd worden door bewakingsagenten en de leden van die interne ordedienst hebben geen speciale bevoegdheden, noch een eigen regulerend kader. Zij kunnen enkel de deelnemers informeren, sensibiliseren, begeleiden en kanaliseren. Doel is dat de manifestatie verloopt volgens de voorwaarden die opgelegd werden door de bevoegde bestuurlijke overheid (Omzendbrief OOP41, 2014, p.11).

2.5 De organisatie van het crisisbeheer

Wanneer zich een noodsituatie voordoet, wordt een inzet gevraagd van vele overheidsinstellingen en organisaties. De basisprincipes voor noodplanning en het beheer van noodsituaties worden in ons land geregeld door middel van twee Koninklijke besluiten:

1. Koninklijk besluit van 11 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.
2. Koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

2.5.1 Het werken met disciplines

In het K.B. noodplanning wordt een volledig hoofdstuk gewijd aan de organisatie van disciplines. Een discipline moet dan gezien worden als een functioneel geheel van opdrachten die door verschillende tussenkomende diensten worden uitgevoerd (K.B. noodplanning, 2019, art. 1). Voor de discipline ‘de politie van de plaats van de noodsituatie’ vind ik geen definitie of omschrijving terug. Wel worden zes opdrachten omschreven.

De eerste opdracht, het handhaven van de openbare orde, is een typische opdracht die toekomt aan de politiediensten, ook in de reguliere werking (cf. supra: politieel optreden).

De tweede opdracht omvat het vrijhouden van de toegangs- en evacuatiewegen, het verkeer omleiden en, indien nodig, de toegang voor de interventiediensten en de middelen naar de plaats van de noodsituatie vergemakkelijken.

Het installeren, fysiek afbakenen, signaleren en bewaken van de perimeters is een derde opdracht voor discipline 3. Ook de toegang controleren naar de interventiezone valt hier onder. Een uitzondering wordt gemaakt voor de opdrachten die door discipline 1 worden uitgeoefend in de rode zone, wanneer door de aard van de noodsituatie bijzondere beschermingsuitrusting nodig is.

De vierde opdracht is het uitvoeren van de beschermingsmaatregelen voor de bevolking en goederen. Het gaat hier om een ruime omschrijving. Welke maatregelen dat zijn, wordt in concreto beslist door de bevoegde overheid (burgemeester of gouverneur, of desgevallend de Minister van Binnenlandse Zaken). Deze bepaling geeft de vrijheid aan de bevoegde overheid om opdrachten te laten uitvoeren die zij op het moment van de feiten nodig acht.

De vijfde en zesde opdracht zijn respectievelijk: de overledenen identificeren en bijstand verlenen aan het gerechtelijk onderzoek. Deze opdrachten vallen onder de wettelijk omschreven opdrachten van gerechtelijke politie (cf. supra: politieel optreden).

2.5.2 De tussenkomende diensten

Het K.B. noodplanning bepaalt in haar artikel 11 dat de zes opdrachten worden uitgevoerd door de leden van de federale en/of de lokale politie. Daar waar het KB noodplanning nog ruimte laat aan discipline 2 aan welke de tussenkomende diensten zijn, lijkt dit voor discipline 3 niet het geval. Voor het uitvoeren van de zes opdrachten is in beginsel dan ook enkel de politie bevoegd. De vraag bestaat of er bepaalde taken kunnen uitbesteed worden. We vinden namelijk een wettelijke basis voor het optreden van bewakingsagenten in noodsituaties. Bijkomend moet de vraag gesteld worden wie kan belast worden met de uitvoering van de opdrachten.

In wat volgt, zal ik een korte analyse maken van de rol die zowel de politiediensten als de private veiligheidssector kan spelen in het beheer van volkstoelopen enerzijds en het beheer van een noodsituatie anderzijds.

2.5.2.1 De politiediensten

Optreden tijdens een noodsituatie is een voorziene en verplichte taak van de politiediensten. De politie dient bij een noodsituatie ter plaatse te gaan en de eerste maatregelen te treffen (Wet op het politieambt, 1992, art. 17).

Art. 17 WPA: Bij ramp, onheil of schadegeval (...) begeven de politiediensten zich ter plaatse en waarschuwen de bevoegde bestuurlijke en gerechtelijke overheden.

In afwachting dat deze overheden optreden, treffen zij in onderling akkoord alle maatregelen om de in gevaar verkerende personen te redden, het evacueren van personen en goederen te beschermen en plundering te voorkomen.

Te dien einde kunnen zij de medewerking van de bevolking vorderen die hieraan gevolg moet geven en in voorkomend geval de nodige middelen moet verschaffen.

Zij verlaten pas de plaats van de ramp, het onheil, of het schadegeval na hiervan een officier van bestuurlijke politie te hebben ingelicht en zich ervan te hebben vergewist dat hun aanwezigheid niet langer vereist is om opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie te vervullen.

Daarnaast zijn er een aantal specifieke wettelijke bepalingen terug te vinden.

1. De doorzoeking van gebouwen, teneinde slachtoffers op te sporen of de oorzaak van een incident te zoeken (wet op het politieambt, 1882, art. 27).
2. De bevoegdheid van de burgemeester die de bijstand van de federale politie kan vorderen (wet op de geïntegreerde politie, 1998, art. 43).
3. De bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken die de bijstand van een andere lokale politiezone kan vorderen (wet op de geïntegreerde politie, 1998, art. 64).

Art. 27 WPA – Onverminderd de bepalingen betreffende de noodplanning, kunnen de politieambtenaren, bij het uitoefenen van hun opdrachten van bestuurlijke politie, bij ernstig en nakend gevaar voor rampen, onheil of schadegevallen of wanneer het leven of de lichamelijke integriteit van personen ernstig wordt bedreigd, zowel 's nachts als overdag gebouwen, bijgebouwen en vervoermiddelen doorzoeken in elk van de volgende gevallen :

1° op verzoek van de persoon die het werkelijk genot heeft van een niet voor het publiek toegankelijke plaats of mits de toestemming van die persoon;

2° wanneer het hun op die plaats gemelde gevaar een uitermate ernstig en ophanden zijnde karakter vertoont dat het leven of de lichamelijke integriteit van personen bedreigt en op geen andere wijze kan worden afgewend.

Bij het vervullen van de opdrachten van bestuurlijke politie, kunnen de politieambtenaren, in geval van ernstig en nakend gevaar, eveneens onbebouwde zones doorzoeken.

Het in dit artikel bedoelde doorzoeken mag slechts geschieden om personen op te sporen die in gevaar verkeren of om de oorzaak van het gevaar op te sporen en, in voorkomend geval, te verhelpen.

De ontruiming van die gebouwen of zones evenals van hun onmiddellijke omgeving kan in diezelfde gevallen door een officier van bestuurlijke politie bevolen worden.

In deze verschillende gevallen, dient de bevoegde burgemeester zo spoedig mogelijk op de hoogte te worden gebracht alsmede, naargelang de omstandigheden en in de mate van het mogelijke, de persoon die het werkelijk genot heeft van het gebouw, van het vervoermiddel of van de doorzochte zone of van het gebouw of de zone die werd ontruimd.

Art. 43 WGP – vordering federale politie: In geval van ramp, onheil, schadegeval, oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde, en wanneer de middelen van de lokale politie onvoldoende zijn, kan de burgemeester of de persoon die hem vervangt, met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare orde, de federale politie vorderen.

Art. 64 WGP – vordering lokale politie: In geval van ramp, onheil, schadegeval, oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde, kan de minister van Binnenlandse Zaken, wanneer de middelen van de lokale politie van een politiezone ontoereikend zijn, de lokale politie van een andere politiezone opvorderen teneinde de openbare orde te handhaven of te herstellen.

Het beheer van bovenlokale crisisgebeurtenissen is voorzien voor de Coördinatie- en steundirectie van de federale politie (CSD) (wet op de geïntegreerde politie, 1998, art. 103). Deze dienst ondersteunt de lokale politiezones in hun crisiswerking, en onderhoudt contacten met de gouverneur.

Art. 103 WGP: De bestuurlijke directeur-coördinator leidt en organiseert de gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie en waakt er met name over alle maatregelen te nemen ter voorbereiding van het beheren, op bovenlokaal niveau van crisisgebeurtenissen, crisissituaties, van ramp, onheil of schadegeval. Hij staat in voor het beheer van de communicatie- en informatiedienst van het arrondissement (...).

De bepalingen en principes uit de rondzendbrief CP4, hierboven uiteengezet, zijn eveneens van toepassing op crisissituaties. In de inleiding van de rondzendbrief wordt namelijk bepaald dat het gaat over alle aspecten die betrekking hebben op de gebeurtenissen en evenementen die de openbare orde aanbelangen.

2.5.2.2 Private veiligheid

Algemeen gesteld voorziet de wetgever dat de bewakingsagenten bijstand verlenen aan personen in gevaar bij de uitoefening van hun functie. Dit biedt een eerste mogelijkheid voor de bewakingsagent om op te treden (wet private veiligheid, 2017, art. 99).

Daarnaast vinden we één specifieke verwijzing naar een optreden dat valt binnen de opdrachtschrijving van discipline 3. Bewakingsagenten kunnen worden ingezet om de perimeter van de interventiezone te controleren, voor zover de perimeter door de bevoegde overheid op de openbare weg is ingesteld (wet private veiligheid, 2017, art. 118).

Art. 118 wet private veiligheid: Ingevolge de beslissing van de bevoegde overheid die, omwille van een noodsituatie, op de openbare weg een veiligheidsperimeter heeft ingesteld, kunnen bewakingsagenten:

1° toezicht houden op de grens van deze perimeter om te voorkomen dat de zone die door de perimeter is afgebakend, door onbevoegden betreden wordt;

2° in het geval de afgebakende zone alleen door de hulp- en politiediensten mag worden betreden, toezicht houden op de veiligheid in de zone die door de perimeter is afgebakend.

Voor de andere opdrachten voorziet de wetgever enkel de inzet van politiediensten. Een wettelijke basis voor een eventueel optreden van de private veiligheidssector vinden we dan terug in twee bepalingen.

1. Bij ramp, onheil of schadegeval kunnen de politiediensten de medewerking van de bevolking vorderen die hieraan gevolg moet geven en in voorkomend geval de nodige middelen moet verschaffen (Wet op het politieambt, 1992, art. 14 3°).
2. Wanneer hij in gevaar gebracht wordt bij het vervullen van zijn opdracht of wanneer personen in gevaar zijn, kan ieder lid van het operationeel kader de hulp of bijstand vorderen van de ter plaatse aanwezige personen en in geval van absolute noodzaak kan hij eveneens de hulp of bijstand vorderen van enig ander nuttig persoon. De gevorderde hulp of bijstand mag de persoon die ze verleent niet in gevaar brengen (Wet op het politieambt, 1992, art. 42).

De wet private veiligheid verwijst expliciet naar deze tweede bepaling, waardoor de wetgever zijn intentie kenbaar maakt om tijdens noodsituaties beroep te kunnen doen op de private veiligheidssector.

Deze bepalingen zijn voorzien om de bijstand van burgers te vorderen. Ze houden dan ook geenszins speciale bevoegdheden in. Dit hoeft niet te verwonderen omdat de wetgever duidelijk stelt dat wat de private veiligheidssector betreft, het niet de bedoeling is om eender welk openbaar gezag of politiebevoegdheden toe te kennen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2017, p.6).

Het is belangrijk om steeds in het achterhoofd te houden dat er een fundamenteel onderscheid bestaat tussen de reguliere politiediensten en de sector van de private veiligheid. Dit onderscheid ligt in het gebruik van dwang en geweld, en in het al dan niet hebben van specifieke bevoegdheden (wet private veiligheid, 2017, art. 97 en 98).

Art. 97 wet private veiligheid: Bewakingsagenten kunnen geen andere handelingen stellen dan deze die voortvloeien uit de rechten waarover iedere persoon beschikt, alsmede de bevoegdheden die uitdrukkelijk voorzien zijn in deze wet of haar uitvoeringsbesluiten. Ze kunnen de bevoegdheden die ze uitoefenen en de middelen die ze aanwenden enkel uitoefenen voor veiligheidsdoeleinden.

Art. 98 wet private veiligheid: Buiten de gevallen waarin de wet voorziet, kunnen bewakingsagenten geen enkele vorm van dwang of geweld uitoefenen. Ze kunnen niemand dwingen bewakingsmaatregelen te ondergaan, dan in de gevallen en op de wijze voorzien in de wet.

Hieronder volgt een overzicht van de taken die zijn toebedeeld aan politieambtenaren dan wel aan bewakingsagenten (inclusief vrijwilligers), in reguliere werking en tijdens crisiswerking.

Tabel 2 – Vergelijking bevoegdheden private en publieke veiligheid

	Reguliere werking	Crisiswerking
Politie-ambtenaren	• Wijkwerking; • Het onthaal; • Interventie; • de politionele Slachtofferbejegening; • De lokale opsporing en het lokaal onderzoek; • Handhaving van de openbare orde. • Verkeershandhaving.	Algemeen: ter plaatse gaan en eerste maatregelen treffen. • Handhaven van de openbare orde; • Vrijhouden van de toegangs- en evacuatiewegen; • Perimeters instellen; • Beschermingsmaatregelen uitvoeren; • Identificeren van overledenen; • Bijstand verlenen aan het gerechtelijk onderzoek.
Bewakings-agenten (inclusief vrijwilligers)	• Evenementenbewaking; • Doorzoeken van roerende of onroerende goederen; • Begeleiden van groepen (verkeersveiligheid); • Bediening van technische middelen; • Persoonscontrole.	Algemeen: bijstand leveren aan personen in gevaar. • Toezicht houden op de grens van de perimeter(s); • Toezicht houden op de veiligheid binnen de perimeter.

2.5.3 De coördinatieorganen

De coördinatieorganen staan beschreven in de artikelen 16 tot en met 19 van het K.B. noodplanning (2019).

Voor het beheer van een (lokale) noodsituatie kunnen twee vormen van coördinatie ingericht worden: een operationele coördinatie en/of een beleidscoördinatie. De operationele coördinatie doelt op een coördinatie van de verschillende actoren op het terrein. Dit gebeurt door de verschillende directeurs van de disciplines samen te brengen in een commandopost operaties (CP-Ops). Wanneer de noodsituatie beheerd moet worden door de bevoegde overheden, spreken we van beleidscoördinatie. Hier zullen de verantwoordelijken samenzitten in een coördinatiecomité dat, afhankelijk van de situatie, een gemeentelijk of provinciaal coördinatiecomité (CC-GEM of CC-PROV) zal zijn.

2.5.4 De rollen

Een aantal rollen worden vastgelegd in de artikelen 1, 17 en 18 van het K.B. noodplanning.

2.5.4.1 Dir-CP-Ops

De directeur commandopost-operaties (Dir-CP-Ops) is de verantwoordelijke voor de operationele coördinatie. In beginsel is dit de gebrevetteerde brandweerofficier van de hulpverleningszone waar het incident plaatsvindt. Echter kan de overheid ook een andere verantwoordelijke (bv. een politieofficier) aanduiden.

2.5.4.2 Dir-Pol

De directeur politie (Dir-Pol) is verantwoordelijke voor de operationele directie van discipline 3. Hij of zij zetelt dus in de CP-Ops.

2.5.4.3 Dir-D3

De beleidsdirectie van discipline 3 wordt aangeduid binnen de politie. Deze functie wordt Dir-D3 genoemd. Deze persoon zetelt in het coördinatiecomité.

2.6 Conclusies

Het moge duidelijk zijn dat de zogenaamde tussenkomende diensten van discipline 3, hoewel expliciet toegeschreven aan de lokale en federale politie, breder gezien moeten worden dan enkel deze laatste. In de reguliere werking is veiligheid reeds voor een groot stuk geprivatiseerd. Voor de crisiswerking is er een duidelijke intentie om dit ook te doen, waardoor het nuttig is om die werking te onderzoeken.

Op basis van de literatuurstudie wens ik nog een aantal beschouwingen uit te schrijven. Het gaat om enkele bedenkingen die geen deel uitmaken van de vraagstelling van mijn onderzoek, maar waarvan de antwoorden wel een invloed kunnen hebben op de aanbevelingen en conclusies ervan. Ze mee betrekken in het onderzoeksopzet, zou echter te ver leiden.

Uitbesteden van security

Voor het uitvoeren van de bewakingsopdrachten binnen het festival is de organisator principieel gehouden om ofwel deze opdrachten uit te besteden aan een bewakingsfirma, ofwel binnen de eigen organisatie een interne bewakingsdienst op te richten. Het is niet ondenkbaar dat deze 'opties' niet het volledige plaatje kunnen dekken. De vraag kan gesteld worden hoeveel manuren er voorzien dienen te worden om een festival te voorzien van private bewaking, en welk prijskaartje daar tegenover staat. Immers wordt voor het inhuren van private bewakingsagenten een samenwerking aangegaan met één of meerdere professionele firma's. Anderzijds meen ik te kunnen stellen dat het oprichten van een interne bewakingsdienst voor een festivalorganisator een praktisch onmogelijke zaak zal zijn. Er dient voldaan te worden aan vergunningsvoorwaarden en tevens dient personeel aangeworven te worden. De kosten en wettelijke voorwaarden om dit te doen staan wellicht niet in verhouding tot wat beoogd wordt met het oprichten van een interne bewakingsdienst. Namelijk zou het opzet zijn om eigen medewerkers te voorzien voor de bewakingsopdrachten.

De wetgever voorziet dan wel een vrijwilligersregime voor verenigingen om in beperkte mate te voorzien in eigen veiligheidsmedewerkers. De vraag blijft of een festivalorganisator strikt genomen onder de toepassing van dit artikel valt. Immers is de festivalorganisator niet steeds een vereniging zonder winstoogmerk⁶ en zet zij geen eigen leden in. Er wordt dan samengewerkt met verenigingen die – weliswaar kosteloos – zorgen voor medewerkers. Toch kunnen we stellen dat het de bedoeling is van de overheid dat dit regime kan toegepast worden, gezien de omzendbrief die de minister van Binnenlandse Zaken hierover schreef (cf. supra: vrijwilligersregime). Ook in de omzendbrief OOP41 (2014) wordt hiervan nota gemaakt:

"In de praktijk komt het voor dat organisaties of ondernemingen van zogenaamde stewards aan organisatoren van evenementen hun diensten aanbieden om toezicht uit te oefenen. Het gaat in feite vrijwel altijd om de uitoefening van, onder een andere benaming, in de wet private veiligheid gereguleerde bewakingstaken. Het begrip 'steward' heeft (...) geen wettelijke betekenis. Er dient dan ook voorkomen te worden dat door de inzet van zogenaamde 'stewards' de wet private veiligheid overtreden wordt".

6 Zo wordt bijvoorbeeld Tomorrowland georganiseerd door bvba WEAREONE.WORLD; NV Live Nation Festivals organiseert o.a. Rock Werchter, Graspop Metal Meeting en Pinkpop in Nederland.

Toegangscontrole: perimeter

In normale omstandigheden kan de gemeenteraad een tijdelijke perimeter instellen op een deel van het grondgebied om bewakingsactiviteiten toe te laten op de openbare weg. Deze regeling is voorzien in normale omstandigheden en wil een controlerende rol toekennen aan de bestuurlijke overheid. Bij een incident kunnen bewakingsagenten eveneens de perimeter controleren. Hiervoor is geen expliciete regeling voorzien die toelaat om op te treden op de openbare weg. Ik meen te kunnen stellen dat de bevoegde bestuurlijke overheid die toelating kan/zal geven via de organen die op dat moment werkzaam zullen zijn. Met name zal dan de CP-OPS of het bevoegde coördinatiecomité de rol van de gemeenteraad op dit vlak overnemen, zodat de bewakingsagenten de controle van de interventiezone op de openbare weg kunnen uitoefenen. Ook hier is er dan sprake van een controlerende functie van de bestuurlijke overheid.

Toegangscontrole: het weigeren van de toegang

Volledigheidshalve – de vraag wordt ook sinds jaar en dag gesteld in de reguliere werking – wil ik ook het volgende nog meegeven. Het is voorzien voor bewakingsagenten en bij uitbreiding de vrijwilligers dat zij de toegang weigeren in sommige gevallen. In noodsituaties mogen zij de perimeter van de interventiezone controleren en kunnen zij mutatis mutandis de toegang weigeren aan onbevoegden. Echter mogen zij daarbij uitdrukkelijk geen dwang gebruiken. Net zoals verwacht kan worden van politieambtenaren, is het de bedoeling dat eventuele conflictsituaties bij voorkeur opgelost worden met communicatieve vaardigheden en een overtuigende houding. Echter moeten we in rekening nemen dat er zich situaties zullen voordoen waarbij dwang gebruikt zal moeten worden. De vraag stelt zich dan ook op welke manier het gebruik van dwang ‘georganiseerd’ moet worden gelet op het feit dat de bewakingsagent deze bevoegdheid nooit kan inzetten, behalve dan wanneer hij dient over te gaan tot wettige verdediging. In dit laatste geval is gebruik van geweld onder voorwaarden toegestaan.

Dubbele rol van de politiediensten

Enerzijds zijn de politiediensten de meewerkende partner in het integrale veiligheidsbeleid. Samen met de actoren uit de private veiligheid staan zij in voor handhaving, tussenkomsten, coördinatie en voorbereiding. Anderzijds moeten de politiediensten toezien op de naleving van de wet private veiligheid, en dus een controlerende en sanctionerende rol opnemen ten aanzien van bewakingsagenten (wet private veiligheid, art. 212). Het is onduidelijk welke gevolgen deze dualiteit heeft op het terrein, maar we kunnen ervan uitgaan dat de idee alleen al niet steeds de juiste basis vormt om in vol vertrouwen met elkaar te kunnen samenwerken.

3. ONDERZOEK

3.1 Afbakening van het onderzoek

3.1.1 Keuze onderzoeksdomein

Als onderzoeksdomein kies ik voor Belgische muziekfestivals. Dit biedt enkele voordelen:

- Ze komen in grote getalen voor. Er zal dus voldoende data voorhanden zijn.
- Doorheen de jaren is er heel wat expertise en ervaring opgebouwd in de sector.

Omwille van vier redenen wordt de vraagstelling geformuleerd voor grootschalige festivals. Ten eerste omdat de opdrachten van politie in ruime zin voor een stuk toebedeeld worden aan private veiligheidsorganisaties. Festivals zijn een private aangelegenheid die zich voor een groot stuk afspelen op private locaties. In eerste instantie zal ‘de veiligheid’ dan ook door de organisator geregeld moeten worden, niet zelden door een samenwerking aan te gaan met één of meerdere private bewakingsfirma’s. Ten tweede zou het onmogelijk zijn om al deze evenementen te bemensen door de reguliere politiediensten. Daarvoor is geen capaciteit beschikbaar. Ten derde zijn grote festivals interessant als onderzoeksdomein omdat de organisatie, personele en materiële inzet en de commando- en communicatiestructuren sterk aanleunen bij de ontplooiing die we zien tijdens een noodsituatie. Ten slotte is het niet alleen nodig om samen te werken tijdens een noodsituatie. Ook tijdens de normale werking van het festival zal er reeds een of andere vorm van samenwerking tussen publieke en private veiligheidsdiensten bestaan. Een deel van de antwoorden kan misschien voortkomen uit een onderzoek van deze samenwerking.

3.1.2 Afbakening concepten

Binnen het onderwerp van dit onderzoek, belicht ik alleen de bestuurlijke opdrachten van politie. Het uitgangspunt zijn die opdrachten van discipline 3 waarbij de private veiligheidssector ondersteuning kan bieden. Taken van gerechtelijke politie hebben een andere finaliteit en vereisen specifieke politionele bevoegdheden. De andere tussenkommende diensten in dit kader zullen dan vooral experts zijn die door de bevoegde gerechtelijke overheid gevorderd worden volgens de bepalingen die voorzien zijn in de strafrechtelijke procedures. Anderzijds wordt in de memorie van toelichting (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2017) bij de wet op de private en bijzondere veiligheid expliciet aangegeven dat bewakingsagenten geen enkele gerechtelijke bevoegdheid hebben.

Bij de vraagstelling naar taken en bevoegdheden van de private veiligheidssector, staat het niet ter discussie dat elke officiële leidinggevende rol toekomt aan de politiediensten. Immers is in de regelgeving rond noodplanning voorzien dat de rol van de Dir-CP-Ops, Dir-Pol en Dir-D3 voorzien is voor officieren van de openbare macht (K.B. noodplanning, 2019, art. 18 §2, 11 §§4-5). Dit aspect wordt niet bevraagd. Met andere woorden, zal het onderzoek de rol van de private sector bevragen zoals voorzien: het gaat dan om een eventuele rol als deskundige, of om uitvoerende taken.

Voor de evenementenbewaking op een festival hebben we gezien dat het bekijken van camerabeelden één van drie belangrijke genoemde activiteiten is. De wetgeving rond camerabewaking is zodanig complex te noemen, dat ze op zich onderwerp van een eindwerk kan zijn. Deze activiteit onderzoeken zou mij te ver leiden, en daarom wordt ze ook niet in beschouwing genomen.

3.2 Methodologie

De onderzoeksvragen die voorliggen, geven aanleiding tot kwalitatief onderzoek. Het is een onmogelijke zaak om deze vragen kwantitatief te benaderen. Bovendien ligt de focus op de interne validiteit, eerder dan op de externe, omdat ik voornamelijk een juist antwoord op de vragen wil geven. Of zoals Billiet & Waage (2003, p.316) het stellen: “*We gaan waarnemen in het veld van de onderzoekseenheden die ons interesseren*”.

3.2.1 Dataverzameling

De dataverzameling berust op twee pijlers. Van een klein aantal experts werd een open interview afgenomen (Billiet & Waage, 2003). Vanwege de corona-pandemie werden deze interviews via *videoconferencing* afgenomen. Deze gesprekken worden digitaal bewaard. Van de inhoud wordt een schriftelijke samenvatting gemaakt. Daarnaast werd een schriftelijke vragenlijst opgesteld, die werd voorgelegd aan een aantal politiezones waar regelmatig één of meerdere muzikfestivals georganiseerd worden. De vragenlijst werd digitaal verstuurd en ingevuld. De antwoorden worden digitaal bewaard.

3.2.2 Onderzoekseenheden

Van vier experts werd een interview afgenomen. In de weergave van de onderzoeksresultaten wordt naar hen verwezen door de term ‘respondenten’. Het gaat om volgende personen:

1. Mevr. Floor Lams, veiligheidscoördinator voor de organisator van festivals. Zij werkte voor verschillende kleinere festivals in Vlaanderen, daarnaast ook voor Rock Werchter en Tomorrowland (tot 2018).
2. Hoofdcommissaris Anka Jacobs, coördinatie- en steundirectie (CSD) van de Federale Politie te Leuven. De CSD is *gold commander* voor Rock Werchter en haar nevenfestivals. Dat betekent dat zij de veiligheidscoördinatie voor discipline 3 opneemt, alsook de leiding heeft tijdens het festival.
3. Dhr. Hans D'Hondt, security director voor de organisator van festivals en verschillende uitbaters van evenementenlocaties. Coördinator voor vrijwilligers en bewakingsagenten op I Love Techno, Flanders Expo, Vooruit (Gent), Rock Werchter en Tomorrowland.
4. Dhr. Bart Busschaert, veiligheidsadviseur bij Scelta Mobility voor het uitwerken en uitvoeren van plannen rond mobiliteitsvraagstukken in opdracht van onder andere festivalorganisatoren (Rock Werchter, Tomorrowland).

Er werden 24 Vlaamse en Brusselse politiezones bevraagd, waar één of meerdere festivals georganiseerd worden. Naar hen wordt verwezen door de term ‘politiezones’. 19 politiezones hebben de vragenlijst beantwoord. De responsgraad is 79%.

De politiezones die de vragenlijst hebben beantwoord, spreken over de volgende festivals:

Beleuvenissen, Vlaanderen Zingt, Leuven Vloms, Countdown, Studentenwelkom, Graspop Metal Meeting, Legacy en Pennezakkenrock, Sunrise festival, Sunset festival, De Nacht, Summersessions, Antilliaanse Feesten, Crammerock, Beverse Feesten, Walhalla, Festival Dranouter, Pukkelpop, Rock Herk, Hd-Treffen, Airshow Sanicole, Buitenbeenpop, Paradise City, Weerdse Bierfeesten, Tramalant Open Air, Soiree Tropicale, Strandfuij, Gentse Feesten, Copacabana, Urban Festival, Ghent Jazz Festival, Reggae Geel, Suikerrock Tienen, Couleur Café, Brussels Summer Festival, Fêtes De La Musique, Concerten Koning Boudewijn Stadion, Hyp-O-Dream, Voltage, Cirque-Magique, Grensrock, Parkies, Sfinks Festival, Dystopia Festival, Maanrock, Camping Kitsch, Alcatraz en Parkpop.

De functies van de personen die de vragenlijst hebben beantwoord zijn als volgt verdeeld:

- Commandant ordedienst & Gold commander: 7 personen (37%);
- Directeur of officier operaties, Dir-Pol & CP-Pol: 2 personen (10%);
- Verantwoordelijke voor het beheer van evenementen en/of noodplanning: 5 personen (26%).

3.3 Onderzoeksresultaten

In wat volgt worden per onderzoeksvraag de onderzoeksresultaten weergegeven. Op basis van de resultaten noteer ik telkens de conclusies die ik maak.

3.3.1 Resultaten van de eerste vraag: analyse

Deelvraag 1: Hoe zijn de bevoegdheden en opdrachten geregeld tijdens een festival?

Onderzoeksvraag 1A: Hoe wordt de verantwoordelijkheid van de organisator ingevuld?

Als algemeen principe benoemen alle respondenten dat een festival op privaat terrein georganiseerd wordt en dat de organisator ervan bijgevolg verantwoordelijk is voor de veiligheid van de aanwezigen. Het is echter wel nodig dat de bestuurlijke overheid een aantal verplichtingen aan de organisator oplegt. De organisator zal immers niet zelden geneigd zijn om heel wat zaken over te laten aan de politiediensten. Dit uit gewoonte of omdat ze niet noodzakelijk vertrouwd zijn met de materie.

De meest voorkomende verplichting die door de politiezones wordt aangegeven, is de wettelijk voorziene inzet van private veiligheid (15 politiezones; 79% van de antwoorden). Daarbij staat de private veiligheid in voor taken binnen de perimeter van het festival. Er wordt gewerkt met vrijwilligers (het uitzonderingsregime), aangevuld door professionele bewakingsagenten. Buiten de perimeter en voor politietaken wordt politiepersoneel ingezet. 2 politiezones geven aan dat er geen algemene verplichtingen worden opgelegd aan de organisatie (10%). 1 politiezone geeft aan dat de op te leggen verplichtingen per evenement worden bepaald (5%). In 1 politiezone wordt politiepersoneel ingezet voor de toegangscontrole (5%).

Uit de interviews komt naar voor dat het opleggen van verplichtingen sterk afhankelijk is van de aard, omvang en locatie van het festival. De festivalorganisator zal doorgaans zelf de nodige voorzieningen moeten treffen op én rond het festival. Voor Rock Werchter en Tomorrowland wordt doorgaans geopteerd om bepaalde aspecten zoals mobiliteit uit te besteden aan een gespecialiseerde partner, en in sommige gevallen ook aan de politie. Dit laatste als de gevraagde capaciteit het toelaat.

Ook de tijdsgeest is bepalend. De terreuraanslagen van 2016 hebben een grote focus gelegd op maatregelen die genomen moeten worden om terroristische incidenten te voorkomen. Voor de toepassing van deze maatregelen wordt dan beroep gedaan op de politie.

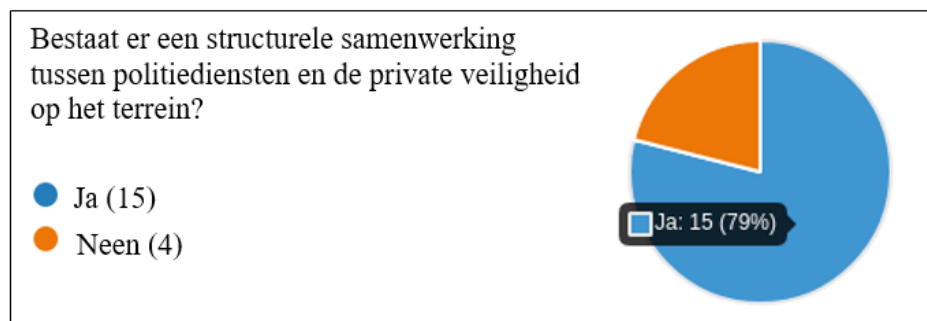
Doorgaans wordt in een soort cascadesysteem gewerkt, met als doel het optreden van de politiediensten zo lang mogelijk uit te stellen. De verantwoordelijkheid van de organisator situeert zich

vooral in de ‘eerste fase’, waarbij de festivalmedewerkers zelf optreden in de mate van het mogelijke. Zij vragen bijstand van professionele bewakingsagenten indien nodig. Zij kunnen op hun beurt de bijstand van de politie inroepen. Dit betekent dat veel situaties reeds uitgefilterd kunnen worden vooraleer zij bij de politie terecht komen.

Er is een grote eensgezindheid onder de respondenten over het belang van een goede voorbereiding. Nauw overleg tussen de bestuurlijke overheid, de festivalorganisator, de politiediensten én de verantwoordelijken uit de private veiligheid is de sleutel om tot goede afspraken te komen en taken efficiënt te verdelen.

“90 procent van het werk zit in de voorbereiding. Op het terrein is het monitoren en bijsturen. Maar die hele voorbereiding, daar staat of valt uw werk op het terrein mee. Als het niet goed voorbereid is, sta je op terrein voor voldongen feiten.”

In een grote meerderheid (79%) van de politiezones bestaat er één of andere vorm van samenwerking tussen politie en private veiligheid.



Figuur 1: grafiek vraag 4

De voornaamste redenen die hiervoor worden aangegeven, zijn:

- het gaat om een gedeelde verantwoordelijkheid waarbij de private veiligheid aanwezig is op het terrein en bijstand vraagt van de politie wanneer nodig;
- de aanwezigheid van de partners in het multidisciplinair coördinatieorgaan is nodig voor een rechtstreekse communicatie.

Uit de antwoorden van de bevraging van de politiezones valt af te leiden dat organisatoren geneigd zijn om veiligheid te professionaliseren naar aanleiding van een incident dat ze hebben meegemaakt. In één van de antwoorden lezen we zelfs het volgende:

“De organisator heeft ingezien dat het ganse veiligheidsgebeuren beter door een professionele firma gecoördineerd wordt en dat zij bijkomende inspanningen heeft moeten leveren om te voldoen aan de hedendaagse noden voor de aanpak van crisissituaties”.

Onderzoeksvraag 1B: Welke is de rol van de politiediensten?

Om de rol van publieke en private veiligheid te definiëren wordt een onderscheid gemaakt tussen reguliere werking en crisiswerking. In die eerste voert de politie vooral taken uit die te maken hebben met fenomenen die aanwezig zijn op en rond een festival, zoals druggebruik en diefstallen (cf. infra). Wanneer bepaalde bestuurlijke (aanhouding, controle, fouille en dergelijke) of gerechtelijke (arrestatie, inbeslagname, zoekingen en dergelijke) maatregelen nodig zijn, zal de politie optreden. Voor de crisiswerking verwijst ik naar vraag 2 (cf. infra).

Omgekeerd geldt dat de politie in principe geen opdracht heeft op privaat terrein. Al blijft dit slechts als principe overeind. Soms wordt de aanwezigheid van politie op het terrein als voorwaarde naar voor geschoven door de bestuurlijke overheid. In andere gevallen is een festival dermate groot, dat de leefbaarheid ervan voor een stuk bepaald wordt door de politionele aanpak van bepaalde fenomenen.

“Je brengt een hele stad naar een plaats waar er normaal maar 18.000 of 19.000 inwoners zijn. Dus de politiediensten worden enorm belast op alle mogelijke vlakken”.

Aanvullend geeft één respondent weer dat de politie een belangrijke rol speelt in de opvolging van het festival. Ze dient dicht betrokken te zijn om mee de risico's in te schatten en te kijken wanneer een eventuele opschaling nodig zou zijn. Daartoe is ze aanwezig in het coördinatieorgaan van het festival (bijvoorbeeld het ECC of 'Event Control Center' bij Tomorrowland en het 'coördinatiecomité Rock Werchter' of CC-RW). Doel is dan om na te gaan wanneer een situatie escaleert en hierop kort te kunnen reageren, nog voordat de gevolgen exponentieel stijgen.

Uit de interviews komen drie pijlers naar voren waarbij een inzet van politie nodig is. Een eerste komt voort uit de terreurdreiging. Deze dreiging heeft ervoor gezorgd dat er bijkomende veiligheidsmaatregelen (extra toegangscontrole en screenings, blokkades aan de ingangen, enz.) worden opgelegd en dat de zichtbare aanwezigheid van politiemensen weer iets meer getolereerd wordt. De tweede pijler houdt in dat de politie wordt ingezet om op een georganiseerde manier bepaalde fenomenen aan te pakken. Het gaat dan voornamelijk over handel in drugs, druggebruik en georganiseerde diefstallen. De politie dient deze fenomenen bij de bron aan te pakken, eerder dan geval per geval. De veelheid van feiten overstijgt namelijk de capaciteit van politiepersoneel én bewakingspersoneel. Ten derde zal de politie ook ingezet worden voor de verkeersregeling en de handhaving van verkeersmaatregelen (cf. infra).

Eén respondent benadrukt de ondersteunende functie van de politie. Enerzijds heeft de politie in dat opzicht een toezichtsrol: ze is aanwezig als aanspreekpunt en heeft tegelijkertijd een ontradend effect. Anderzijds is er de interventierol, die inhoudt dat ze tussenkomt bij incidenten.

Uit de bevraging van de politiezones blijkt dat de volgende opdrachten doorgaans aan de politie worden toebedeeld (89% van de antwoorden), en liggen dan ook in dezelfde lijn:

- Handhaving van de openbare orde: algemeen toezicht en controle op het gebruik van alcohol.
- Verkeersopdrachten.
- Gerechtelijke opdrachten: tussenkomen bij misdrijven, controles naar drugsfeiten.

Onderzoeksvraag 1C: Welke is de rol van de private bewakingssector?

De afbakening van private en publieke werking laat een grijze zone. Om deze in te vullen, is het belangrijk dat de festivalorganisator, de bestuurlijke overheid en de politiediensten goed op voorhand met elkaar afspreken wie welke verantwoordelijkheid draagt en hoe er gewerkt wordt (cf. supra: onderzoeksvraag 1A).

“Wat de betrachting moet zijn is om een zo open en transparant mogelijke dialoog te verkrijgen op voorhand zodat uw politie-organisatie en de bestuurlijke overheden op de hoogte zijn van de plannen van de festivalorganisatie opdat ze mee kunnen nadenken over een optimale veiligheid en omdat je dan de goodwill creëert om het private en publieke in elkaar te laten passen”.

Er bestaat eensgezindheid over twee criteria. De private veiligheid (lees: de organisator) treedt als eerste op. Indien deze tussenkomst geen antwoord kan bieden, of er bijstand nodig is van de politiediensten, treden zij bij. De eerste tussenkomst kan door vrijwillige medewerkers gebeuren maar ook door professionele bewakingsagenten. Ten tweede situeert de rol van de private bewaking zich steeds binnen de perimeter van het festivalterrein.

Taken die de respondenten benoemen, zijn taken rond *crowd management* (beheer toegangen en doorgangen, ticketcontrole, monitoring van de bewegingen van de mensenmassa), bewakingsopdrachten in de klassieke zin (onder andere *backstage*: bewaking van goederen) en tussenkomen bij kleine incidenten zoals ruzie, vechtpartijen en kleine overlast. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het optreden van vrijwilligers (eerste lijn: de organisator zelf), professionele bewakingsagenten (tweede lijn, er zijn meer bevoegdheden nodig) en de politiediensten (derde lijn, bevoegdheden van professionele bewakingsagenten zijn niet afdoende). De beoordeling van deze situaties moet gebeuren in het coördinatieorgaan.

Eén politiezone formuleert het als volgt, en geeft daarbij goed aan hoe de meerderheid van de politiezones de rol van private veiligheid ziet (68% van de antwoorden):

“Bewakingsondernemingen zijn vandaag de dag gespecialiseerd in crowd control. Zij zijn laagdrempeliger dan de politie en hun tussenkomsten worden door festivalgangers beter geaccepteerd dan wanneer elke keer de politie op het terrein zou moeten worden ingezet. Politie kan zich richten op hun andere wettelijke taken en dient minder capaciteit in te zetten. Bovendien komen de kosten voor inzet private bewaking ten laste van de organisator en niet van de maatschappij”.

Voor het uitvoeren van opdrachten rond verkeer bestaan een aantal moeilijkheden. Ten eerste worden er in de praktijk medewerkers ingezet, hoewel zij hiertoe geen wettelijke bevoegdheid hebben. Er bestaan een aantal wetgevende kaders, onder andere voor gemachtigde opzichters en seingever, maar deze kunnen vaak niet worden toegepast op een festival. Het privatiseren van de openbare weg zou ook geen ideale oplossing zijn. Verder vragen de grotere festivals een enorme capaciteit van de politie voor verkeerstakingen. Een overheveling van taken naar de private veiligheid kan een oplossing bieden. De meningen zijn verdeeld over hoe dit dient te gebeuren. Eén respondent geeft aan dat dit enkel nodig zal zijn tijdens een noodsituatie. Voor de reguliere werking kan de capaciteit namelijk worden ingepland en moet het dan ook kunnen ingevuld worden door de politiediensten. Anderen pleiten om een wettelijk kader te voorzien zodat medewerkers uit de private bewaking deze opdrachten kunnen uitvoeren. Dat zou dan al dan niet onder supervisie van de politie dienen te gebeuren.

Alle respondenten geven aan dat er moet nagedacht worden over een verdere overheveling van taken van politie naar private bewaking. Eén respondent is voorstander, zolang het over taken gaat die niet onder de strikte bevoegdheid van politie vallen én voor zover het niveau van opleiding en screening mee verbeteren. Daar zou nog een hiaat bestaan.

In een grote meerderheid van politiezones wordt een beroep gedaan op medewerkers uit de private veiligheidssector: voor 95% van de festivals op professionele bewakingsagenten en voor 68% op vrijwilligers.



Figuur 2: grafiek vraag 9



Figuur 3: grafiek vraag 12

De voornaamste redenen om professionele bewakingsagenten in te zetten zijn:

- de wettelijke toedeling van deze opdrachten (wet private veiligheid) (42%);
- het sparen van politiecapaciteit (21%);
- de voorwaarde die de bestuurlijke overheid vooropstelt om een evenement te mogen organiseren (21%).

Voor de inzet van vrijwilligers in het uitzonderingsregime wordt als voornaamste reden aangegeven dat er dikwijls capaciteitsproblemen zijn om professionelen in te zetten en de hoge kostprijs ervan (37%).

Uit de bevraging van de politiezones blijkt dat de volgende opdrachten doorgaans aan de professionele bewakingsagenten worden toebedeeld (74% van de antwoorden):

- Toegangscontrole, inclusief de fouillering.
- Algemeen toezicht op het evenement: crowd control, patrouilles en tussenkomen bij incidenten.
- Bewakingsopdrachten, waaronder bewaking van goederen.

Eén politiezone vermeldt expliciet een verschuiving van meer inzet van vrijwilligers en stewards (vóór 2018) naar meer inzet van professionele bewakingsagenten (na 2018). Dit heeft te maken met de gewijzigde wetgeving terzake.

Uit de bevraging van de politiezones blijkt dat de volgende opdrachten doorgaans aan de vrijwilligers worden toebedeeld (63% van de antwoorden):

- Toegangscontrole en kanaliseren van het publiek.
- Algemeen toezicht op het evenement en specifieke toezichten (o.a. nooduitgangen, parkings en bushaltes).

Het valt op dat sommige politiezones verwijzen naar de opdrachten die voorzien zijn in het vrijwilligersregime binnen de wet private veiligheid, terwijl anderen geen enkele bevoegdheid of bewakingstaak toekennen aan de vrijwilligers. Mogelijks is dit het gevolg van een onduidelijke vraagstelling.

3.3.2 Resultaten van de eerste vraag: conclusie

De festivalorganisator moet zelf alle nodige voorzieningen treffen om zijn of haar festival veilig te laten verlopen. Voor wat betreft het controleren van het publiek en de risico's die gepaard gaan met het samenbrengen van veel mensen op één locatie, zal de organisator, op een uitzondering na, zelf moeten voorzien in veiligheidspersoneel. Het festival speelt zich af op privaat terrein waardoor de verantwoordelijkheid bij de organisator ligt. Omdat een festival van een zekere grootte ook een impact heeft op de openbare orde alsook op de regio rondom het festivalterrein zal de bestuurlijke overheid een deel van de verantwoordelijkheid niet kunnen ontlopen.

Dit alles betekent dat er drie verschillende categorieën van veiligheidspersoneel kunnen worden ingezet, elk met een eigen takenpakket. Zij werken complementair met als doel dat de 'volgende' groep ontlast wordt door de 'vorige'. In eerste lijn worden de vrijwillige medewerkers ingezet voor begeleidings- en toezichtstaken. In tweede lijn worden professionele bewakingsagenten ingezet. Als laatste en indien niet anders mogelijk, zal de bijstand van politie gevraagd worden.

De reden dat de verantwoordelijken vanuit dit uitgangspunt vertrekken, gaat verder dan het principe van private verantwoordelijkheid op privaat terrein. Dit principe verklaart immers enkel waarom er initieel geen politiepersoneel kan ingezet worden op de site van het festivalterrein zelf. Het controleren van een grote mensenmassa vraagt enorm veel capaciteit, van welke dienst dan ook. Gedurende de zomermaanden volgt het ene festival het andere op, waardoor er onmogelijk genoeg personeel kan vrijgemaakt worden. Daarom zal de bestuurlijke overheid de inzet van politiepersoneel zo goed als mogelijk afbakenen en vragen aan de organisator om professionele bewakingsagenten in te zetten. Ondanks het aantal firma's dat een aanbod heeft, zullen ook hier snel capaciteitsproblemen optreden. Bijkomend vallen de kosten voor deze laatste rechtsreeks voor de organisator, waardoor hij/zij economisch te werk dient te gaan bij het inhuren van bewakingsagenten. Daarom zal, waar mogelijk, ook een groep vrijwillige medewerkers ingezet worden.

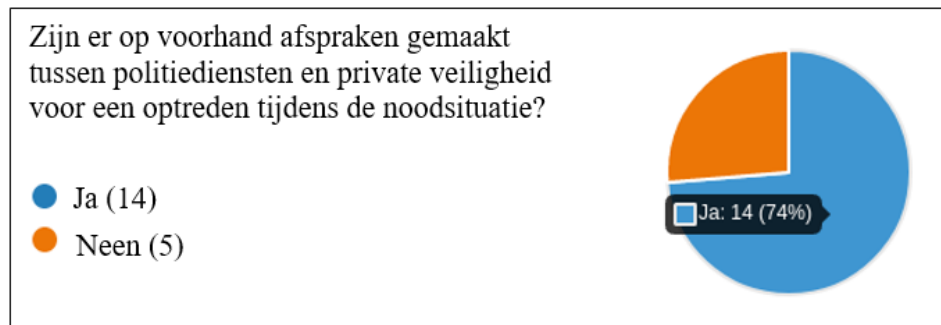
De werking van deze drie groepen is sterk verschillend en iedereen heeft ook zijn eigen opdrachten. Toch zijn ze niet strikt te onderscheiden. Er bestaat overgang en overlap tussen de verschillende takenpakketten. Daarom is het van groot belang dat tijdens de voorbereiding met elkaar wordt overlegd en dat er duidelijke afspraken gemaakt worden. Op te merken is dat dit eerder ad hoc gebeurt. Er zijn verschillende factoren die bepalend zijn voor de inhoud van de afspraken en de manier waarop er wordt samengewerkt. Het moet dan ook mogelijk zijn om tijdens het festival steeds in contact te staan met elkaar. Zo kan de situatie op de voet gevolgd worden en bijgestuurd waar nodig. Daartoe wordt geopteerd om een coördinatieorgaan op te richten, zoals dat gebeurt tijdens de afkondiging van een fase in de noodplanning.

Zoals in de vorige rubriek aangegeven, worden er door organisatoren belangrijke stappen genomen indien zij ervaring hebben met een incident. Het kan daarom nuttig zijn om dit te onderwerpen aan een volgend onderzoek (cf. infra: suggesties voor verder onderzoek).

3.3.3 Resultaten van de tweede vraag: analyse

Deelvraag 2: Hoe zijn de bevoegdheden en opdrachten geregeld indien zich een incident voordoet tijdens een festival?

De meerderheid van de bevroegde politiezones geeft aan dat er afspraken worden gemaakt met de private veiligheidssector over het optreden tijdens een noodsituatie (79 % van de politiezones⁷). Een groot deel van de afspraken worden vastgelegd tijdens de voorafgaandelijke planning, zoals het BNIP van het festival of een draaiboek/actiefiches (53%). In een kwart van de gevallen (26%) worden de afspraken besproken in een voorafgaand veiligheidsoverleg. Voor 20% van onderzochte festivals zal op het moment zelf bekeken worden in de CP-OPS welke taakverdeling dient te gebeuren.



Figuur 4: grafiek vraag 15

De belangrijkste afspraken die gemaakt worden, hebben betrekken op de taakverdeling tussen politiediensten en private veiligheid. 47% van de politiezones doet een beroep op de inzet van private bewaking om bepaalde taken op zich te nemen. Het gaat dan over het kanaliseren van het publiek en hulp bij de evacuatie ervan, bemensen van de nooduitgangen en controle op de perimeters en festivalzones. Het geven van informatie (sitreps of situatierapporten) aan de CP-Ops en informeren van het publiek wordt door 3 politiezones (16%) expliciet als verantwoordelijkheid aan de private bewaking toegeschreven.

⁷ Er werden 15 ja-antwoorden geteld i.p.v. 14 omdat uit de verdere motivering in vraag 16 blijkt dat 1 zone die 'neen' antwoordde, wel afspraken maakt via het BNIP.

Onderzoeksvraag 2A: Welke is de rol van de politiediensten?

Voor de crisiswerking zal de politie de veiligheidstaken van de organisator overnemen. Als zij dan niet betrokken is geweest bij voorafgaand overleg en de opbouw van het evenement, is dat een zeer moeilijke taak. De overgang van reguliere werking naar crisiswerking moet zo vlot mogelijk gaan én voorbereid zijn. Snel kunnen omschakelen indien zich een crisissituatie voordoet, wordt gezien als een belangrijke rol inzake openbare orde.

De wettelijke taken die voorzien zijn in de noodplanning komen dan terug als taken voor de politie: aanwezigheid in het multidisciplinair overleg als vertegenwoordiger voor discipline 3 en op het terrein: ontruimen van plaatsen (evacuatie) en vrijhouden van de noria(s). De aanwezigheid in het multidisciplinair coördinatieorgaan wordt door alle respondenten als belangrijkste opdracht benoemd.

Onderzoeksvraag 2B: Welke is de rol van de private bewakingssector?

Alle geïnterviewden geven aan dat de inzet van private bewaking valt onder de werking en verantwoordelijkheid van de festivalorganisator. Volgens twee respondenten zijn de plannen die de organisator hieromtrent maakt, afgestemd op de operatieorders van de politiediensten en de nood- en interventieplannen. Er kon nog niet geëvalueerd worden of deze werking afdoende is, omdat er zich nog geen incidenten hebben voorgedaan die dergelijke evaluatie toelaten.

De private veiligheid op een festival organiseert zich door het opstellen van verschillende geplande scenario's. Die worden afgeroepen op het moment dat het nodig is: de instroom van publiek, begin en einde van een optreden, openen en afsluiten van bepaalde zones, en eveneens bij mogelijke incidenten zoals vechtpartijen, onrust en dergelijke. De coördinatie hiervan berust bij de verantwoordelijke voor de private veiligheid binnen het coördinatieorgaan. Omdat deze scenario's niet alle situaties dekken, blijft permanente opvolging nodig.

Tijdens een noodsituatie zal er een plotse stijgende vraag naar personeel zijn, en zullen bewakingsagenten ingezet worden voor verkeerstaken. Volgens één respondent lijkt het dan ook best dat zij deze taken goed kunnen uitvoeren (en dus bevoegd zouden zijn). Een andere geeft aan dat de plotse inzet kan opgevangen worden door de bewakingsagenten deze taken te laten uitvoeren onder auspiciën van de politie. Het zou met andere woorden volstaan dat zij deze bevoegdheid enkel in noodsituaties zouden krijgen.

Volgens één respondent is er een belangrijke rol weggelegd op het vlak van de communicatie. Het aanwezige veiligheidspersoneel kan dan ingezet worden om het publiek te informeren over de maatregelen die afgeroepen worden, en wat verwacht wordt. Zij zijn namelijk reeds aanwezig op het terrein en staan in contact met het publiek.

3.3.4 Resultaten van de tweede vraag: conclusie

Er is een grote eenduidigheid op te merken met betrekking tot de taakafbakening. Deze ligt in het verlengde van de reguliere werking. Private veiligheid treedt op in de eerste lijn en wordt indien nodig bijgestaan door de aanwezige politieambtenaren. De coördinatie zal, zoals voorzien in de noodplanning, gebeuren door een CP-Ops waarbij de politie meer op de voorgrond treedt (als officiële vertegenwoordiger D3). De festivalorganisator neemt de rol van expert op voor wat betreft de inzet van de private veiligheid.

Er bestaat echter een zeer verschillende invulling over hoe deze taakafbakening 'op papier' gezet moet worden. Gaande van vergaderafspraken tot en met een rubriek in het BNIP van het festival, worden

velerlei oplossingen voorgesteld. Het kan mijn inziens interessant zijn om dit gegeven van naderbij te bekijken (cf. infra: suggesties voor verder onderzoek).

3.3.5 Resultaten van de derde vraag: analyse

Onderzoeksvraag 3: Is er nood aan een gemeenschappelijke coördinatie tussen politiediensten en private veiligheid tijdens een noodsituatie?

“Mensen die heel nauw moeten kunnen samenwerken en op het terrein niet onmiddellijk een verband hebben met elkaar of niet naast elkaar staan, moeten elkaar wel kunnen vinden in communicatie om informatie te kunnen uitwisselen en daarom is zo’n CP-Ops of Control Room echt wel nodig.”

Drie respondenten wijzen erop dat het beheer van een festival zich continu bevindt in wat in de rampenwerking de operationele of zelfs de gemeentelijke fase genoemd wordt. Er is regelmatig overleg waarbij ook de bestuurlijke overheid regelmatig aanwezig is. Alle disciplines zitten samen en er is een monitoring en opvolging van de gebeurtenissen. In die zin zal er feitelijk geen opschaling nodig zijn indien zich een incident voordoet, aangezien de coördinatie reeds lopende is. Er zal wel een herverdeling van het aanwezige veiligheidspersoneel alsook van de opdrachten zijn op het terrein.

Een gedegen voorbereiding betekent een enorme tijdswinst indien zich een incident voordoet. Er is vertrouwen opgebouwd tussen de betrokkenen: mensen kennen elkaar. Verder is het voor ieder duidelijk welke taken toekomen aan wie. Het denkwerk is met andere woorden achter de rug. Dat betekent dat er onmiddellijk tot actie kan worden overgegaan op het moment dat het nodig is.

Op vlak van samenstelling van het coördinatieorgaan geven alle respondenten dezelfde antwoorden: naast de vijf disciplines, zitten de veiligheidsverantwoordelijke van de organisatie, eventueel andere vertegenwoordigers van de organisatie, een verantwoordelijke voor de private veiligheid (indien dit niet wordt opgenomen door de veiligheidsverantwoordelijke van de organisatie), een deskundige mobiliteit, en geluidsdeskundige en een weerdeskundige samen. Deze mensen sturen dan op hun beurt de mensen op het terrein aan voor wat betreft hun specifieke taken.

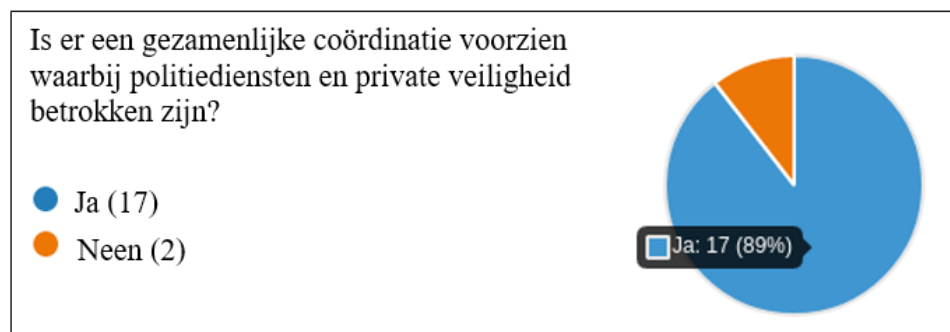
In principe zit het coördinatieorgaan alleen samen tijdens het festival. Afhankelijk van de situatie kan dit – al dan niet met een aangepaste samenstelling – vroeger bij elkaar geroepen worden. Indien er bijvoorbeeld reeds overnachting voor het publiek mogelijk is daags voor het festival, zal de medische discipline⁸ samen met de security director in een vervroegd coördinatieorgaan samenzitten.

Voor Rock Werchter is er beslist dat alle coördinatie via het coördinatieorgaan CC-RW moet gebeuren én dat de leden fysiek aanwezig dienen te zijn in het coördinatiecentrum. Uit de praktijk bleek immers dat er té veel informatie verloren ging, de communicatie verliep ‘via via’ en was daardoor niet altijd voldoende efficiënt. Dit was voornamelijk te wijten aan de fysieke afwezigheid van de vertegenwoordiger van de politie in het CC-RW. Aangezien deze zich bevond in het politiehuis te Leuven was de communicatielijn niet direct genoeg en werd de afstand en de vertraging die dit met zich meebracht te substantieel.

Doorgaans is er een gemeenschappelijke coördinatie voorzien waarbij politie en private veiligheid samenzitten. Door 89% van de politiezones werd deze vraag positief beantwoord. Er bestaat een zekere eensgezindheid over het feit dat een korte communicatieketen en het nauw samenwerken van verantwoordelijken een must is om snel en gericht beslissingen te kunnen nemen én mensen op het

8 En afhankelijk van de situatie ook vertegenwoordigers van de andere disciplines.

terrein efficiënt te kunnen aansturen (13 politiezones of 68%). Er zijn 2 antwoorden (10%) waarbij aangegeven wordt dat de communicatie met de private veiligheid verloopt via de organisator.



Figuur 5: grafiek vraag 18

In de bevraging van de politiezones werd naar twee bijkomende ervaringen gepeild. Enerzijds werd gepolst naar het houden van een oefening binnen de festivalsetting waarbij politiediensten en private veiligheid samen het beheer van een incident dienen aan te pakken⁹. Anderzijds heb ik de vraag gesteld of er zich incidenten hebben voorgedaan en welke lessen daaruit getrokken konden worden¹⁰.

Oefeningen

Voor het organiseren van oefeningen, in welke vorm dan ook, antwoord 26% (5 politiezones) positief.

Eén oefening had als onderwerp een zogenaamde AMOK-situatie. Daarbij is er een acute dreiging van één of meerdere gewapende personen op het terrein. Uit de oefening is gebleken dat professionele bewakingsagenten goed getraind zijn om het publiek snel te evacueren en de politie- en hulpdiensten te informeren. Voor de vrijwillige medewerkers die werden ingezet op het festival was dit minder vanzelfsprekend. Zij beschikken niet over deze expertise. Dit wordt nu opgevangen door een aangepaste briefing te geven aan de vrijwillige medewerkers.

Voor één festival wordt er een jaarlijkse oefening georganiseerd. De organisatie hiervan wordt als sterkte gezien, omdat op deze manier de werking getest kan worden. Een moeilijkheid hier blijft de multidisciplinaire communicatie. Naar aanleiding van de oefeningen werd beslist dat er steeds een snelle omschakeling zal zijn van de zogenaamde preventieve CP-Ops¹¹ naar een CP-Ops indien zich een incident voordoet.

Voor een ander festival werd een evacuatieoefening gehouden. Daarbij kwam naar boven dat er een goede ondersteuning was van de private veiligheid bij het vrijhouden van evacuatiewegen, het helpen sturen van de publieksstromen en het verstrekken van informatie.

Ook wordt er melding gemaakt van een jaarlijkse oefening voorafgaandelijk aan het festival. Het gaat om een multidisciplinaire *table top*-oefening onder leiding van de noodplancoördinator (NPC) van de gemeente. Onderwerpen die de laatste jaren aan bod kwamen, waren onder meer: stormweer, een incident op een extern bedrijf met impact op de festivalsite (toxische rook), hitteplan, een incident met mogelijk terroristische inslag. Zodoende kunnen de betrokken actoren kennis maken met elkaar en elkaars taken en prioriteiten, waardoor het wederzijds vertrouwen stijgt. Echter komen er ook moeilijkheden naar boven. Zo bestaan er per discipline aparte actieplannen die niet altijd aan de reële noden beantwoorden of die niet steeds in overeenstemming zijn met de andere plannen. Verder meldt deze zone dat plannen vaak te algemeen opgesteld zijn en maatwerk missen. Ook zijn de instrumenten

⁹ Zie bijlage 2: vragen 20 tot en met 25.

¹⁰ Zie bijlage 2: vragen 30 tot en met 33.

¹¹ Deze term wordt door een respondent gebruikt. Het gaat hier over het coördinatieorgaan dat samenzit tijdens de reguliere werking.

voor multidisciplinaire rapportering te weinig gekend of niet toegankelijk voor de nodige actoren. Als gevolg van deze ervaringen zijn de monodisciplinaire actieplannen en het intern noodplan wederzijds op elkaar afgestemd en aangepast.

Voor een andere *table top*-oefening blijkt voornamelijk de communicatie een heikel punt te zijn. Ten gevolge hiervan worden steeds aanpassingen gedaan om te komen tot éénvormige begrippen en communicatiestructuren.

Het zich voordoen van een crisisgebeurtenis

De ervaring met crisisgebeurtenissen wordt door 31,5% (6 zones) van de bevraagde politiezones aangegeven.

In één geval wordt melding gemaakt van een geweldsdelict en dreiging van een persoon met een vuurwapen. Hier wordt positief op teruggekeken in die zin dat er een snelle en efficiënte tussenkomst kon gebeuren van D2, D3 én private veiligheid.

Een ander incident spreekt van een ontruiming van een tent wegens agressief gedrag. Daar bleken de basisafspraken die gemaakt werden afdoende en was er een goede samenwerking tussen alle actoren op het terrein mogelijk.

Een derde incident betreft de evacuatie van het festivalterrein en een deel van de kampeerzone wegens noodweer. Volgende feedback wordt hierover gegeven:

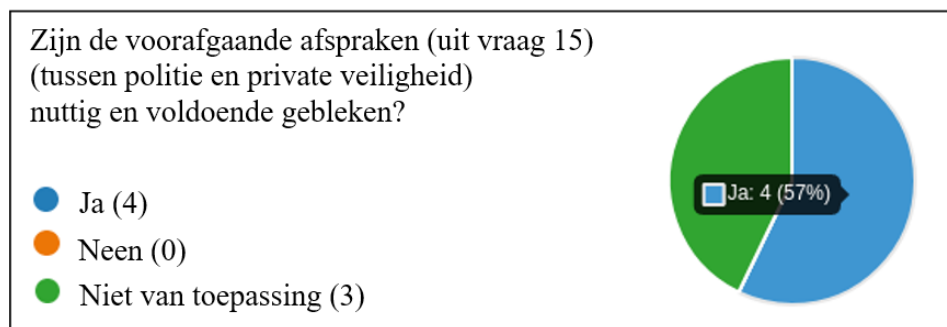
“Uit de aanpak van het incident bleek dat de operationele fiches en de taakverdeling tussen politie en private veiligheid niet beantwoordde aan de reële noden tijdens het noodweer, dat er te weinig coördinatie was tussen beiden en dat ook bij het veiligheidspersoneel en medewerkers van de organisator niet iedereen op de hoogte was van de taken die dienden uitgevoerd te worden of posities die moesten ingenomen worden. Idem dito trouwens voor het politiepersoneel. Het heeft er toe geleid dat de organisator een professionele firma onder de arm heeft genomen die het ganse veiligheidsgebeuren voor hun rekening nemen en ook de coördinatie van alle interne actoren op zich nemen”.

Uit enkele incidenten die rechtstreeks voortvloeiden uit weersomstandigheden (storm en hittegolf) leerde één politiezone dat tijdens de voorbereiding expliciet rekening gehouden moet worden met extreme weersomstandigheden. Hiertoe werd een deskundige aangesteld.

Een laatste incident betreft een elektriciteitspanne in de volledige regio van het festival. Hier volstonden de gemaakte afspraken en kon er vlot worden samengewerkt. Er worden geen specifieke punten benoemd.

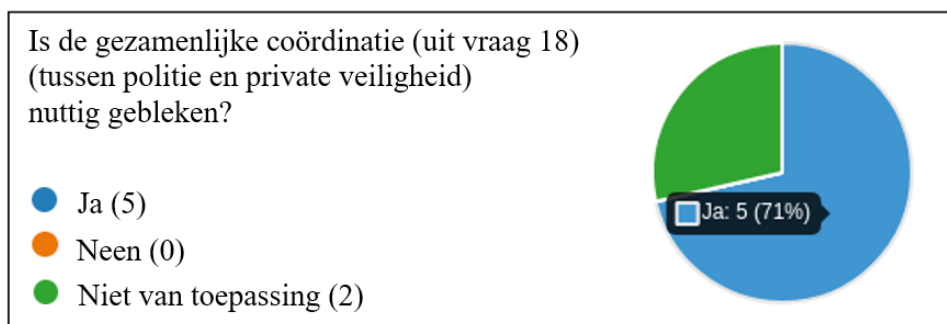
Eén bevraagde politiezone kon binnen het bestek van de vragenlijst geen afdoende feedback geven over de afhandeling van het incident.

Een meerderheid (57% van de politiezones) geeft aan dat de voorafgaande afspraken tussen politie en private veiligheid nuttig en voldoende zijn. Ter herinnering: deze afspraken worden gemaakt in 74% van de gevallen (vraag 15).



Figuur 6: grafiek vraag 28

Nog meer consensus bestaat er over de appreciatie van een gezamenlijke coördinatie. Hier antwoord 71% positief. Ter herinnering: in 89% van de gevallen wordt deze coördinatie voorzien (vraag 18).



Figuur 7: grafiek vraag 30

3.3.6 Resultaten van de derde vraag: conclusie

Hoewel niet aanwezig in 100% van de gevallen, blijkt dat een gemeenschappelijke coördinatie onontbeerlijk is om snel en efficiënt op een crisis te reageren. Zodanig nodig dat het verloop van een festival op het niveau van coördinatie gezien wordt als een constante fase van crisiswerking. Dit biedt het voordeel dat een snelle transitie van reguliere werking naar crisiswerking mogelijk is. Althans voor wat betreft dit niveau. Het onderzoek laat niet toe om conclusies te trekken op het niveau van het veiligheidspersoneel (inzet op het terrein).

Uit verschillende antwoorden valt af te leiden dat de veiligheidscoördinatie doorheen de jaren vaak door dezelfde personen gebeurt. Het is duidelijk dat een zeker bondgenootschap en vertrouwen nodig is om de molen goed te laten draaien. Ook geeft dit aan de verantwoordelijken de kans om een grote professionalisering en expertise op te bouwen. Toch houdt dit het risico in dat een continuïteit met hetzelfde kwaliteitsniveau niet gegarandeerd is. Indien iemand plots niet meer beschikbaar is, lijkt het erop dat een belangrijke schakel zou wegvallen. Hierover moet nagedacht worden: het in kaart brengen van zulk risico is belangrijk om een ramp binnen een ramp te vermijden. Welke zijn de gevolgen en op welke manier kan dit risico verkleind worden tot een aanvaardbaar risico.

4. AANBEVELINGEN

4.1 Beleidsadvies

Het debat over een betere uitwerking van de verkeersbevoegdheden van de private bewaking werd reeds enkele malen vernoemd. Zowel in de reguliere werking als in de crisiswerking, is nog veel ruimte voor discussie. Een duidelijk en specifiek wettelijk kader ontbreekt. Het zou beter zijn moest er een duidelijk regime bestaan voor het inzetten van bewakingsagenten bij grote volkstoelopen (waaronder festivals) en bij uitbreiding bij een noodsituatie. Dit komt de rechtszekerheid ten goede en ligt in de lijn van een belangrijk doel van de inzet van private bewaking: het ontlasten van de politiecapaciteit.

In het onderzoek kwam ook naar boven dat heel veel kennis en expertise bij de personen zelf ligt. Dit is niet noodzakelijk een slechte zaak, maar het is goed om zich bewust te zijn van dit gegeven. Alle betrokkenen dienen dit mijn inziens telkens te benoemen en toch een gulden middenweg te vinden tussen deze expertise enerzijds (persoonsgebonden) en garantie op continuïteit anderzijds (beschreven procedures). De voornaamste zorg is dan te voorkomen dat het wegvallen van een expert terzake een secundaire ramp zou veroorzaken.

Gezien de veelheid aan oplossingen die bestaan om de taakafbakening op papier te zetten (cf. infra: Resultaten van de tweede vraag: conclusie), kan het nuttig zijn om overkoepelend binnen discipline 3 te trachten om tot uniformisering te komen. Daarbij moeten lokale eigenheden niet weggeprocedeerd worden, toch denk ik dat het de efficiëntie ten goed zou komen. Hoe kan er gezorgd worden voor een globale aanpak, met meer duidelijkheid tot gevolg? Hierin kunnen de CSD's, als supralokale ondersteuner, een rol spelen.

Tot slot nog de spreekwoordelijke open deur om in te trappen: het oefenbeleid. Zoals in alle onderzoeken in het kader van noodplanning, blijkt uit dit onderzoek de meerwaarde van oefenen. Ten eerste zodat scenario's getest kunnen worden en het toelaat aan de hulpverleners (in ruime zin) het vak onder de knie te krijgen. Ten tweede omdat het een vorm van netwerking is, nodig om vertrouwen op te bouwen tussen de actoren, en elkaar te leren kennen. En net zoals in alle onderzoeken blijkt dat er te weinig oefeningen worden georganiseerd. Voor sommige festivals staat een oefening op de agenda, maar mijn inziens nog te vaak als *table top* en minder als werkelijke (en onverwachte) gebeurtenis.

4.2 Suggesties voor verder onderzoek

In het onderzoek werd gerapporteerd dat soms de neiging bestaat om in actie te schieten nadat een incident gebeurd is (cf. supra: Resultaten van de eerste vraag: conclusie). Daarom kan een mogelijke hypothese voor verder onderzoek zijn: *“Festivalorganisatoren die minstens één crisissituatie hebben meegemaakt, hebben een hogere bereidheid om deel te nemen aan een multidisciplinair veiligheidsbeleid”*. Een onderzoek naar de efficiëntie van de reactie kan dan getoetst worden aan de ervaringen die tijdens deze situatie werden opgedaan en een verschil in aanpak ‘voor en na’ (de crisissituatie).

Gezien de veelheid aan oplossingen die bestaan om de taakafbakening op papier te zetten (cf. infra: Resultaten van de tweede vraag: conclusie), kan in verder onderzoek de vraag gesteld worden of er nood is aan een apart luik ‘inzet van private veiligheid’ in de bestaande noodplanning. Het is namelijk niet ondenkbaar dat het bestaan van een vaste rubriek, met een canvas die een mogelijke inhoud vastlegt, bijdraagt aan een betere reactie op een incident. Een mogelijke vraagstelling luidt dan: *“Draagt het toevoegen van een luik private veiligheid in de bestaande noodplanning bij aan een efficiëntere reactie op een incident?”*

Tot slot kan de redenering ook omgedraaid worden. Waar ik nu vertrokken ben vanuit discipline 3 om te kijken wat de rol van de private veiligheid in noodsituaties kan zijn, kan het ook nuttig zijn om te onderzoeken of en in welke mate diezelfde private veiligheid een bijstandsrol speelt voor andere disciplines. Met name zijn bewakingsagenten ook opgeleid om tussen te komen in situaties van discipline 1 (evacuatie, brandbestrijding, enzoverder) of discipline 2 (eerste hulp bij ongevallen). Daarop aansluitend: indien de private veiligheid geacht wordt om bijstand te verlenen aan verschillende disciplines, welke invloed heeft dat op de kwaliteit van de interventie en de capaciteit van deze diensten?

5. ALGEMEEN BESLUIT

5.1 Belangrijkste bevindingen

De lokale en federale politie zullen in het kader van het genegotieerd beheer van de openbare ruimte heel wat maatregelen treffen en doen naleven. Omdat de organisator van een evenement de eerste verantwoordelijkheid draagt om dit in goede banen te leiden, zal hij/zij in de praktijk de inzet moeten voorzien van actoren uit de private veiligheid. De inzet van eigen vrijwilligers zou bezwaarlijk kunnen, maar zal niet afdoende zijn. Dit omdat een bepaalde expertise nodig is die bij vrijwillige medewerkers niet aanwezig is enerzijds en anderzijds omdat zij over geen enkele controlerende bevoegdheid beschikken. Daarom zal een beroep gedaan worden op externe firma's. Deze bieden bijvoorbeeld hun expertise aan om bepaalde risicoanalyses op te maken en te helpen implementeren. Daarnaast wordt vaak beroep gedaan op private firma's voor het inhuren van professionele en bevoegde bewakingsagenten. De inzet van zowel professionelen als vrijwilligers is nodig om voldoende aantallen medewerkers op het terrein te krijgen. Dit alles betekent dat de politiediensten niet meer de enige tussenkomende dienst is en dan ook zal moeten samenwerken met de actoren uit de private veiligheid.

Om deze realiteit in goede banen te leiden worden twee vaak voorkomende aspecten als noodzakelijke voorwaarden beschouwd. Ten eerste moet er een gedegen voorbereiding zijn, waarbij de veiligheidsactoren regelmatig overleg hebben met elkaar om afspraken te maken. Dit gebeurt voor de meeste festivals, alleen zijn er grote verschillen waar te nemen over de formalisering ervan. Het resultaat van de afspraken wordt niet steeds vastgelegd en indien ze schriftelijk genoteerd worden, verschilt het van situatie tot situatie hoe dit gebeurt. Veelal wordt er een stuk noodplanning voorzien, maar niet zelden worden daar geen bepalingen opgenomen over hoe politiediensten ondersteuning zullen krijgen van andere actoren. Tot slot valt het op dat veel kennis en expertise in hoofde van de betrokkenen zit, zodat het risico bestaat dat enkel deze personen voor een degelijke uitvoering van het veiligheidsplan kunnen zorgen. Ten tweede moet er tijdens het festival een continue opvolging gebeuren van de gebeurtenissen. Het is hier dat er een nauwe aansluiting waar te nemen is tussen reguliere werking en crisiswerking. Tijdens het festival wordt een permanent coördinatieorgaan opgericht, samengesteld door de bestuurlijke overheid, de betrokken disciplines en een vertegenwoordiging van de organisatie, aangevuld met de nodige experts ter zake. De tendens lijkt om die reden te bestaan om het verloop van het festival te zien als een constante operationele fase. De opschaling die zou nodig zijn om een crisisgebeurtenis te beheren zal daarom minimaal zijn, in die zin dat het coördinatieorgaan op dat moment de rol van CP-Ops of mogelijks zelf die van coördinatiecomité zal opnemen. Er zal een verschuiving gebeuren in de algemene leiding van de discipline. De organisator – belast met de algemene leiding in normale omstandigheden – zal de rol opnemen van deskundige, en de officieel voorziene rol van Dir-Pol zal door een leidinggevende politieambtenaar opgenomen worden. Met andere woorden: de overheden nemen het roer over indien zich een crisisgebeurtenis zou voordoen. In principe zal ook niet meteen een opschaling nodig zijn in termen van aantallen intervenanten, gezien er reeds grote beschikbaarheden op het terrein aanwezig zijn.

De taakverdeling tussen politiediensten en private veiligheid wordt in eerste instantie als volgt vastgelegd: de politie treedt op op het openbaar domein, voor de opdrachten van bestuurlijke politie. Het domein van het festival is normaliter privaat domein, wat vereist dat daar private veiligheid wordt ingezet. Maar dit is geen zwart-wit gegeven. Om een continuïteit van interventies te verkrijgen, zal in een soort cascadesysteem worden gewerkt. De eerste stap is dat de eigen vrijwilligers van de organisatie tussenkomen. Zij informeren, begeleiden en kanaliseren het publiek. Indien meer controlerende bevoegdheden nodig zijn, zullen bewakingsagenten worden ingezet. De derde fase bestaat erin dat de politiediensten bijstand leveren. Het gaat dan om het inzetten van politionele

bevoegdheden, dwang of geweld. Tijdens een noodsituatie wordt hierop verder gewerkt, met dien verstande dat de bewakingsagenten de perimeters (bestaande, of nieuwe perimeters die ingesteld worden) kunnen bemensen en een grote rol zullen spelen als mediator tussen de massa en de hulpdiensten.

5.2 Beperkingen van het onderzoek

De sociale realiteit verandert constant. Bijgevolg is het bestudeerde onderzoekdomein onderhevig aan evoluties in de maatschappij. De normen en werkwijzen van vandaag zijn niet die van morgen. De resultaten van dit onderzoek zijn in elk geval een momentopname.

Door de beperking in aantal geïnterviewde personen, de bevraging van Vlaamse politiezones en de festivals waarvoor zij spreken, kunnen de resultaten niet verder dan het Vlaams niveau worden veralgemeend. Ook zijn in de bevraging enkel politiezones benadert. Het was de validiteit van het onderzoek ten goede gekomen om ook de betrokken bewakingsfirma's te bevragen.

Doordat er weinig incidenten zijn voorgevallen, kon er hierover weinig gerapporteerd worden. Er is met andere woorden een zeer beperkte dataset voorhanden voor wat betreft de evaluatie van inzet en samenwerking tijdens een noodsituatie op een festival. Veel zaken moeten daarom geïnterpreteerd worden vanuit de reguliere werking. Dat zal hoogstens een indicatie geven over hoe de rol van private veiligheid tijdens een incident er zal uitzien.

Omwille van de coronapandemie zijn er sinds maart 2020 geen festivals meer doorgegaan. Dit heeft als gevolg dat een geweldige opportuniteit voor dit onderzoek weggevallen is. Met name had het kunnen observeren (al dan niet participierend) tijdens enkele festivals ongetwijfeld boeiende data opgeleverd.

6. AFKORTINGEN

D(1)	Discipline (1)
E.V.R.M.	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
I.V.R.M.	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
G.W.	Grondwet
WPA	Wet op het politieambt
GBOR	Genegotieerd Beheer van de Publieke Ruimte
HHOO	Handhaving en Herstel van de Openbare Orde
K.B. noodplanning	Het Koninklijk besluit van 11 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.
Wet private veiligheid	De wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.
WGP	De wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op 2 niveaus.
CSD	Coördinatie- en steundirectie van de federale politie.
CP-Ops	Commandopost operaties
CC-GEM	Gemeentelijk coördinatiecomité
CC-PROV	Provinciaal coördinatiecomité
Dir-CP-Ops	Directeur van de commandopost operaties
Dir-Pol	Directeur Politie (operationele directie)
Dir-D3	Directeur Discipline 3 (beleidsdirectie)
CP-Pol	Commandopost politie (monodisciplinaire commandopost)
CC-RW	Het coördinatiecomité dat opgericht wordt tijdens Rock Werchter
CC-Event	Het coördinatiecomité dat opgericht wordt tijdens Tomorrowland
NPC	De noodplanningscoördinator van de bestuurlijke overheid
BNIP	Bijzonder Nood- en Interventieplan

7. FIGUREN EN TABELLEN

Tabellen

Tabel 1	Overzicht bewakingsactiviteiten
Tabel 2	Vergelijking bevoegdheden private en publieke veiligheid

Figuren

Figuur 1	Grafiek vraag 4
Figuur 2	Grafiek vraag 9
Figuur 3	Grafiek vraag 12
Figuur 4	Grafiek vraag 15
Figuur 5	Grafiek vraag 18
Figuur 6	Grafiek vraag 28
Figuur 7	Grafiek vraag 30

8. REFERENTIES

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2017, 29 maart). *Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*. Nr. 2388/001, 5-78.

Billiet, J., & Waeye, H. (2003). Een samenleving onderzocht. De Boeck.

De Baets, P.-J. (2019). *Publiek-private samenwerking op Brussels Airport* (Eindwerk, Universiteit Antwerpen campus Vesta, België). Geraadpleegd op <https://rampenmanagement.be/nieuws/eindwerk-publiek-private-samenwerking-op-brussels-airport-bij-incidenten-pieter-jan-de-baets/>.

De gecoördineerde Grondwet (1994, 17 februari). Belgisch Staatsblad.

De Ruyver, B. (2009). *De basisfunctionaliteiten van de lokale politie toegelicht*. Cahiers Politiestudies, 67-84.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1950, 4 november). Rome.

G4S Training & Consultancy Services. (2018). Hoofdstuk 2: Grondige studie van de regelgeving met betrekking tot de bewaking. In *Opleiding voor het strategisch leidinggevend personeel van de bewakingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten* (pp. 5–50).

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (1966, 19 december), New York.

Koninklijk besluit van 11 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen (2019, 27 juni), Belgisch Staatsblad.

Lams, F. (2019), *Detecteren we een nodaal netwerk tussen veiligheidsactoren op Vlaamse Festivals? Draagt dit nodaal netwerk bij tot een efficiëntere incidentenbeheersing?* (Eindwerk, Universiteit Antwerpen campus Vesta, België). Geraadpleegd op <https://rampenmanagement.be/nieuws/eindwerk-detecteren-we-een-nodaal-netwerk-tussen-veiligheidsactoren-op-vlaamse-festivals-draagt-dit-nodaal-netwerk-bij-tot-een-efficiëntere-incidentenbeheersing-floor-lams/>.

Ministeriële omzendbrief NPU4 van 30 maart 2009 betreffende de disciplines (2009, 9 september). Belgisch Staatsblad.

Ministeriële omzendbrief OOP41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen (2014, 15 mei). Belgisch Staatsblad.

Ministeriële Omzendbrief PLP 10 van 9 oktober 2001 inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking (2001, 16 oktober). Belgisch Staatsblad.

Omzendbrief SPV-07 van 29 maart 2018 – Private bewaking bij evenementen en festivals (2018, 16 april). Belgisch Staatsblad.

Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op 2 niveaus (2011, 14 juni). Belgisch Staatsblad.

Van Den Wyngaert, C. (2003). *Strafrecht, Strafprocesrecht en Internationaal Strafrecht*. Antwerpen, Maklu.

Van Diepen, T. & Pergens, P. (2021, 24-25 april). De politie, een zinkend schip. *Het Belang van Limburg*, pp. 2-5.

Wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis (1990, 14 augustus). Belgisch Staatsblad.

Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (1992, 22 december). Belgisch Staatsblad.

Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op 2 niveaus (1998, 5 januari). Belgisch Staatsblad.

Wet van 2 oktober tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (2017, 31 oktober). Belgisch Staatsblad.

9. BIJLAGEN

9.1 Bijlage 1 – Vragenlijst expertinterview

- 1/ Beschrijf uw rol binnen de veiligheidsorganisatie op een festival.
- 2/ Voor welke festivals bent u werkzaam?
- 3/ Zijn er volgens u veel voorkomende verplichtingen die door de bestuurlijke overheden aan organisatoren worden opgelegd m.b.t. de inzet van politiediensten en private veiligheid? Welke?
- 4/ Wat dient een organisator te voorzien?
- 3/ Hoe omschrijft u de rol die is weggelegd voor de politiediensten op een festival?
 - 3.1 Welke verantwoordelijkheden?
 - 3.2 Welke taken?
 - 3.3 Hoe treden ze op?
- 4/ Hoe omschrijft u de rol die is weggelegd voor de private veiligheid op een festival?
 - 4.1 Welke verantwoordelijkheden?
 - 4.2 Welke taken?
 - 4.3 Hoe treden ze op?
- 5/ Wordt er door beide partijen samengewerkt?
 - 5.1 Op welke manier?
 - 5.2 Bestaan er afspraken die op voorhand zijn vastgelegd?
 - 5.3 Bestaat er een gemeenschappelijke coördinatie?
 - 5.4 Hoe gebeurt de informatie-uitwisseling?
- 6/ Indien zich een noodsituatie voordoet: bestaan er protocollen, scenario's of andere afspraken die de inzet van politie en private veiligheid regelen? Waarom (niet)?
 - 6.1 Hoe ziet deze inzet eruit?
 - 6.2 Hoe zou zulk een inzet er idealiter moeten uitzien?
- 7/ Heeft er zich de laatste 10 edities een noodsituatie voorgedaan, waarbij de coördinatie van discipline 3 nodig was?
 - 7.1 Op welke manier werd de inzet van politiediensten en private geregelde?
 - 7.2 Welke taakverdeling was er?
 - 7.3 Welke sterkte punten zijn er naar boven gekomen?
 - 7.4 Welke moeilijkheden zijn er naar boven gekomen?
- 8/ Zijn er nog andere relevante zaken of opmerkingen die u wenst mee te delen?

9.2 Bijlage 2 – Gestructureerde vragenlijst politiezones

Sectie 1

1. Welk(e) festival(s) wordt in uw politiezone georganiseerd?
2. Welke is uw rol voor wat betreft het evenement?
3. In het algemeen, welke voorwaarden met betrekking tot de inzet van veiligheidspersoneel worden aan de organisator opgelegd door de bestuurlijke overheid?

Sectie 2 - De volgende vragen gaan over de reguliere werking.

Het evenement loopt zoals gepland, er zijn geen bijkomende maatregelen of inzet nodig.

4. Bestaat er een structurele samenwerking tussen politiediensten en de private veiligheid op het terrein?

Ja / Neen

5. Waarom (niet)?
6. Welke zijn volgens u de voordelen aan een samenwerking?
7. Welke zijn volgens u de moeilijkheden aan een samenwerking?
8. In het algemeen, welke taken krijgen de politiediensten toebedeeld?
9. Wordt er voor het evenement beroep gedaan op beroepskrachten uit de private veiligheid?

Ja / Neen

10. Waarom (niet)?
11. In het algemeen, welke taken krijgen zij toebedeeld?
12. Wordt er voor het evenement beroep gedaan op vrijwilligers uit de private veiligheid?

Ja / Neen

13. Waarom (niet)?
14. In het algemeen, welke taken krijgen zij toebedeeld?

Sectie 3 - De volgende vragen gaan over crisiswerking.

In het geval zich een incident voordoet op het evenement.

15. Zijn er op voorhand afspraken gemaakt tussen politiediensten en private veiligheid voor een optreden tijdens de noodsituatie?

Ja / Neen

16. Waarom (niet)?
17. Welke is/zijn de belangrijkste afspra(a)k(en) met betrekking tot deze samenwerking?

18. Is er een gezamenlijke coördinatie voorzien waarbij politiediensten en private veiligheid betrokken zijn?

Ja / Neen

19. Waarom (niet)?

20. Vond er in de laatste 3 jaar een gezamenlijke oefening plaats naar aanleiding van het festival tussen de politiediensten en de actoren uit de private sector?

Ja / Neen (ga verder naar vraag 26)

21. Indien ja, welke was het onderwerp van de oefening?

22. Indien ja, welke sterktes werden hier ontdekt?

23. Indien ja, welke moeilijkheden werden hier ontdekt?

24. Is het beheer van een noodsituatie aangepast naar aanleiding van deze oefening?

Ja / Neen / Niet van toepassing

25. Indien ja, benoem kort de belangrijkste aanpassingen.

Sectie 4 - Het volgende deel handelt over een eventueel incident dat zich heeft voorgedaan.

26. Heeft zich tijdens de laatste 10 edities een noodsituatie voorgedaan, waarbij een coördinatie van discipline 3 en de private sector nodig was?

Ja (ga verder naar vraag 27) / Neen (ga verder naar vraag 34)

27. Beschrijf kort wat zich heeft voorgedaan.

28. Zijn de voorafgaande afspraken (uit vraag 15) (tussen politie en private veiligheid) nuttig en voldoende gebleken?

Ja / Neen / Niet van toepassing (er bestonden geen afspraken) (ga verder naar vraag 30)

29. Waarom (niet)?

30. Is de gezamenlijke coördinatie (uit vraag 18) (tussen politie en private veiligheid) nuttig gebleken?

Ja / Neen / Niet van toepassing (er was geen gezamenlijke coördinatie) (ga verder naar vraag 32)

31. Waarom (niet)?

32. Is het beheer van een noodsituatie aangepast n.a.v. dit incident?

Ja / Neen

33. Indien neen: waarom niet. Indien ja, op welke vlak?

Sectie 5 - Eindvraag

34. Indien u zelf nog iets toe te voegen heeft, mag u dat hieronder noteren.