

*Samenvatting*

# *Publiek-private samenwerking in tijden van diffuse dreiging*

EEN ONDERZOEK NAAR DIVERSITEIT IN WERKWIJZEN EN KANSEN  
IN DE NEDERLANDSE EN VLAAMSE CONTEXT

Dr. Ronald van Steden  
Rozetta Meijer, MSc



SAMENVATTING

# Publiek-private samenwerking in tijden van diffuse dreiging

EEN ONDERZOEK NAAR DIVERSITEIT IN WERKWIJZEN EN KANSEN IN DE NEDERLANDSE EN VLAAMSE CONTEXT

Dr. Ronald van Steden

Rozetta Meijer, MSc

Met medewerking van drs. Jolijn Broekhuizen en dr. Freek de Meere

Utrecht, augustus 2018



# Samenvatting

Welke rol kunnen publieke (overheid) en private (niet-overheid) actoren vervullen binnen samenwerkingsverbanden bij het bewaken en beveiligen van 'soft targets' – en aldus bij het versterken van maatschappelijke weerbaarheid in tijden van diffuse dreiging? Het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) willen graag weten wat de Nederlandse overheid kan leren van kennis en ervaringen in zowel ons eigen land als in andere westerse landen. Het onderzoek bestond uit vier fasen: (1) scan van wetenschappelijke literatuur en opstellen theoretisch kader; (2) verzamelen en analyseren van (inter)nationaal beleid en praktijkvoorbeelden, (3) verdiepende analyse van drie cases en (4) reflectie op de onderzoeksuitkomsten.

De drie diepgaand geanalyseerde cases zijn de publiek-private samenwerkingen rond de Johan Cruijff ArenA, de Nijmeegse Vierdaagse en het Diamantkwartier in Antwerpen.

## Wat zijn soft targets?

De afgelopen jaren is Europa het toneel geweest van meerdere terroristische aanslagen. Daarbij waren vooral 'soft targets' het doelwit: open plaatsen waar grote groepen mensen komen en die moeilijk te beveiligen zijn. Voorbeelden zijn winkelgebieden, voetbalstadions, evenemententerreinen, openbaar vervoer, luchthavens, horeca, uitgaansgelegenheden, maar ook musea, universiteiten, religieuze instellingen en overheidsgebouwen. De verscheidenheid aan mogelijke doelwitten en de diversiteit aan potentiële daders (organisaties, netwerken of eenlingen), hun motieven (denk bijvoorbeeld aan jihadisme of rechtsextremisme) en modus operandi (onder andere vuurwapengeweld, explosieven, vrachtwagens en steekpartijen) zorgen voor een diffuse dreiging.

## Bewaking en Beveiliging van soft targets

De NCTV draagt samen met ketenpartners zorg voor de bewaking en beveiliging van personen, objecten, diensten, evenementen en vitale infrastructuur. De capaciteit van de veiligheidsdiensten is echter niet oneindig. Financiële- en personele middelen voor het bewaken en beveiligen van doelwitten zijn schaars. De overheid kan deze verantwoordelijkheden en taken niet alleen dragen en zoekt daarom steun bij private partijen. We zien daardoor vormen van publiek-private samenwerking (PPS) op het gebied van veiligheid terug in het openbaar vervoer, bij grote evenementen en rondom 'gevoelige' religieuze instellingen. Dergelijke samenwerkingsverbanden roepen de vraag op hoe de overheid samen met private actoren 'soft targets' op de lange termijn effectief kan bewaken en beveiligen en aldus voor maatschappelijke weerbaarheid kan zorgen.

## Geen expliciet beleid

Westerse overheden lijken zich in toenemende mate bewust te zijn van de noodzaak om met private actoren samen te werken teneinde kwetsbare doelwitten beter te beschermen tegen aanslagen. Desondanks is deze wens nog lang niet in alle landen vertaald naar expliciet beleid ten aanzien van PPS bij de bewaking en beveiliging van 'soft targets'. Bovendien zijn er relatief weinig voorbeelden voorhanden van verregaande PPS op dit terrein. Het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Australië lijken de langste traditie te hebben in het aangaan van PPS in het veiligheidsdomein. In Duitsland of Frankrijk is het organiseren van veiligheid nog steeds een grotendeels publieke taak. Nederland lijkt zich qua positie in het midden te bevinden door in toenemende mate toenadering tot private partijen te zoeken. De NCTV heeft bijvoorbeeld een 'handleiding drukke plekken' opgesteld en heeft daartoe bijeenkomsten georganiseerd met private stakeholders die een 'soft target' beheren of exploiteren. Ook kent ons land het 'Alerteringssysteem Terrorismebestrijding', dat publieke en private partijen tijdig

informeert over terroristische dreiging, zodat de betrokken partijen passende maatregelen kunnen nemen om het risico op een aanslag te verkleinen of de gevolgen ervan te beperken.

## Succesfactoren

Bij alle drie de cases - de Johan Cruijff ArenA, Nijmeegse Vierdaagse en het Diamantkwartier in Antwerpen - zien we in de eerste plaats dat het van belang is dat de juiste partijen om tafel zitten en partijen regelmatig contact met elkaar onderhouden. Bij het opzetten van een PPS dienen de overheid en private partijen dus scherp te kijken of het beoogde samenwerkingsverband ook echt compleet is. Daarnaast is gebleken dat schriftelijke (juridische) afspraken, zoals convenanten en protocollen, bijdragen aan duidelijkheid over de rollen en taken van partijen en legitimiteit geven aan de PPS. Bovendien hebben respondenten binnen alle cases opmerkingen gemaakt over beperkende wet- en regelgeving die informatie-uitwisseling tussen publieke- en private partijen in de weg staat. De wens tot vrijere informatie-uitwisseling onderstreept het belang van een betere juridische borging van PPS. Verder blijken vertrouwen tussen de partijen, een gezamenlijke urgentie om veiligheid te waarborgen en de wil om eventuele onenigheid te overbruggen, belangrijke succesfactoren. We kunnen concluderen dat voor de tevredenheid de juridische organisatievorm niet van doorslaggevend belang blijkt te zijn. De PPS verloopt goed als partijen (redelijk) intensief contact hebben, veel energie in hun samenwerking steken en elkaar vertrouwen. Voorts zitten binnen netwerken publieke- en private partijen met uiteenlopende visies, doelen en belangen. Gelijkwaardigheid tussen de partijen blijkt geen noodzaak, wederkerigheid echter wel. Daarbij blijkt de aanwezigheid van een verbindend persoon, met legitimiteit en oog voor de diverse posities, cruciaal. Uit de onderzochte cases is tot slot naar voren gekomen dat bestuurlijk draagvlak nodig is voor het succes van de PPS.

## Maatschappelijke weerbaarheid

Binnen deze studie wordt 'weerbaarheid' opgevat als onderdeel en uitvloeisel van het functioneren van wederzijds afhankelijke samenwerkingsrelaties tussen publieke en private organisaties die hun kennis en kunde bundelen bij met name de preventie van ingrijpende maatschappelijke gebeurtenissen, zoals terroristische aanslagen. Daarbij hoort het besef dat private partijen naast de overheid een eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid hebben en dat PPS bijdraagt aan een bewustwording en concrete invulling hiervan. Het vergroten van de weerbaarheid van private partijen binnen PPS-constructies kan een bijdrage leveren aan de maatschappelijke veiligheid als deze partijen investeren in het nemen van maatregelen – waaronder camerabewaking, de inzet van beveiligers en opschalingsscenario's – en het trainen van het eigen personeel. Daarbij zijn drie randvoorwaarden van belang: (1) investering van de overheid in PPS met aandacht voor de belangen van private partijen; (2) private partijen in staat stellen gemaakte kosten in rekening te brengen bij hun klanten of kosten eerlijk over deelnemende partijen te verdelen en (3) voldoende informatieverstrekking aan private partijen over de aard van een diffuse dreiging, zodat zij zich kunnen prepareren en nuttige veiligheidsmaatregelen kunnen nemen.

## Drie mogelijke varianten van PPS

Voortbouwend op de informatie en analyse uit dit onderzoek zijn er drie varianten van netwerk-PPS inzake het bewaken van beveiligen van 'soft targets' in tijden van diffuse dreiging mogelijk. De eerste variant gaat uit van continuering van het bestaande, waarbij hooggespannen verwachtingen over netwerk-PPS moeten worden getemperd. De tweede variant betreft een verdieping van netwerk-PPS en biedt meer ruimte voor wederzijdse informatie-uitwisseling. Dat wil zeggen: de overheid en private partners delen evenveel – ook meer gevoelige – informatie met elkaar. In de derde variant verbreedt de overheid de werkzaamheden van private partijen. Dat kan door de onderlinge verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden grondig te herzien.

De afgelopen jaren is Europa het toneel geweest van meerdere terroristische aanslagen. Daarbij waren vooral 'soft targets' het doelwit: open plaatsen die moeilijk te beveiligen zijn en waar grote groepen mensen komen. De verscheidenheid aan mogelijke doelwitten en de diversiteit aan potentiële daders (organisaties, netwerken of eenlingen), hun motieven (denk bijvoorbeeld aan jihadisme of rechtsextremisme) en modus operandi (onder andere vuurwapengeweld, explosieven, vrachtwagens en steekpartijen) zorgen voor een diffuse dreiging.

De capaciteit van de veiligheidsdiensten om soft targets te beveiligen heeft zijn beperkingen. Financiële en personele middelen voor het bewaken en beveiligen van doelwitten zijn schaars. De overheid zoekt daarom steun bij private partijen, zoals organisatoren van evenementen. We zien vormen van deze publiek-private samenwerking (PPS) op het gebied van veiligheid terug in het openbaar vervoer, bij grote evenementen en rondom 'gevoelige' religieuze instellingen.

De Kenniswerkplaats Veiligheid en Veerkracht (een samenwerking tussen de VU en het Verwey-Jonker Instituut) onderzocht hoe de overheid samen met private actoren soft targets op de lange termijn effectief kan bewaken en beveiligen en aldus voor maatschappelijke weerbaarheid kan zorgen. We brachten in kaart wat hier relevante werkwijzen voor zijn. De ervaringen en percepties van de door ons geïnterviewde respondenten stonden daarbij centraal. De informatie uit dit onderzoek kan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid ondersteunen bij afwegingen omtrent het bewaken en beveiligen van potentiële doelwitten en de aanvullende rol die private actoren daarbij kunnen spelen.