

Een nieuwe veiligheidsfilos

Meer veiligheidsmaatregelen in een stad met internationale organisaties betekent meestal meer overlast en soms een groter gevoel van onveiligheid voor de burgers. Denk bijvoorbeeld aan wegblokkades en politiecontainers voor panden. De gemeente Den Haag onderzoekt of het slimmer kan. Het project Secure Haven analyseert of het mogelijk is om het veiligheidsniveau te verhogen en tegelijkertijd de leefbaarheid van de stad te vergroten.

Den Haag is een internationale stad. Dat blijkt niet alleen uit het aantal internationale organisaties dat gevestigd is in Den Haag, zoals het Internationale Strafhof, het Joegoslavië tribunaal, OPCW (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons) en Europol. Het blijkt ook uit het feit dat Den Haag wordt betiteld als 'Legal Capital of the World' en dat de gemeente een vierde plaats inneemt onder de Verenigde Naties-steden. Met een vierde plaats zit een medaille er meestal niet in, maar het geeft wel een indicatie dat een toppositie mogelijk moet kunnen zijn en het wakkert daarmee de hon-

ger naar meer alleen maar aan. Het mag daarom geen verbazing wekken dat de gemeente Den Haag ambitieus insteekt en heeft uitgesproken de aantrekkelijkheid van Den Haag als 'internationale stad van Vrede en Recht' verder te willen vergroten. Den Haag wil hiertoe onderdak verschaffen aan een 'Secure Haven', waarin het veilig en prettig toeven is voor internationale organisaties. Het streven naar een prestigieuze, aantrekkelijke internationale vestigingsomgeving kan echter ten koste gaan van de leefbaarheid van de stad voor de burgers. Maar kunnen leefbaarheid en bijvoorbeeld veiligheid dan niet hand in hand gaan? De gemeente vermoedde van wel. Eenvoudig zou het niet worden, anders was het immers al lang elders een keer succesvol ingevoerd. Tijd dus om uit te zoeken of dit een haalbare kaart was en hoe dit spel dan gespeeld zou moeten worden.

juni 2009 en inmiddels zijn de resultaten in een reeks van eindrapporten ter beschikking gesteld via de website www.securehaven.eu. Na ruim twee jaar in het project gewerkt te hebben, zal ik in dit artikel een persoonlijke visie geven op één specifiek aspect van het onderzoek: de veiligheid van internationale organisaties.

Risicofactoren Wie zinnige uitspraken wil doen over het verbeteren van de veiligheid in een internationale stad zal tenminste moeten weten wat veiligheid betekent en waardoor die veiligheid wordt bedreigd. Uitgaande van de - voor de hand liggende - veronderstelling dat internationale organisaties het prettig vinden om ongestoord door rampen en andere ongewenste gebeurtenissen hun werk te kunnen doen, kunnen we deze veiligheid aanduiden als zijnde de afdoende bescherming van personeel en eigendommen van de internationale organisatie teneinde een ongestoorde bedrijfsvoering te bewerkstelligen. Deze veiligheid wordt bedreigd vanuit vele hoeken; niet alleen kwaadwillenden, maar ook technische mankementen, ongelukken en natuurlijke fenomenen kunnen een ongestoorde bedrijfsvoering frustreren. Indirect kan het uitvallen van infrastructuur als de elektriciteitsvoorziening en telecommunicatie een vergelijkbaar effect hebben op de bedrijfsvoering van de internationale organisatie. Het is daarom belangrijk in de risicoanalyse alle dreigingscategorieën te betrekken om een (te) eenzijdige benadering te vermijden. Een dergelijke risicoanalyse is binnen het project uitgevoerd. Hieruit blijkt dat het meenemen van al deze aspecten terecht is geweest: de belangrijkste dreigingen zijn verdeeld over alle dreigingscatego-

Management-summary

Secure Haven is een tweejarig onderzoeksproject op het gebied van innovatie aan infrastructuur en de daarbij betrokken wet en regelgeving, dat in juni is afgerond. De kerngedachte achter het project is veiligheid en comfort te combineren voor zowel stad als mens. De gemeente Den Haag is er veel aan gelegen de status van internationale stad te behouden en te versterken en is nauw betrokken bij de ontwikkeling van Secure Haven. Den Haag, als Internationale juridische hoofdstad van de wereld, fungeert daarbij als proeftuin voor deze geheel nieuwe benadering van veiligheid. Dit artikel geeft een persoonlijke visie op één specifiek aspect van het onderzoek: de veiligheid van internationale organisaties.

Project Secure Haven Met steun van het ministerie van Economische Zaken is daarom in 2007 een consortium bestaande uit TNO, Cap Gemini en de Campus Den Haag gevraagd een 'blauwdruk' te ontwikkelen. Dit consortium kreeg de opdracht de mogelijkheden te verkennen om Den Haag te profileren als veilige en aantrekkelijke vestigingsomgeving voor internationale organisaties. Hierbij dient een evenwicht, en liever nog een synergie, te worden bereikt tussen economische, veiligheids- en leefbaarheidsconsequenties. Het mag duidelijk zijn dat dit op zijn zachtst gezegd een uitdaging is. Het projectteam heeft in het twee jaar durende project gezocht naar een zo goed mogelijk antwoord op deze complexe en zeer veel omvattende vraag. Het project Secure Haven eindigde in

ofie voor een Secure Haven

rieën. Het vaststellen van de voornaamste dreigingen is één ding, bepalen of en wat er aan tegenmaatregelen moet worden genomen iets heel anders. En dan hebben we het nog niet eens over wie die maatregelen dan moet nemen. Alvorens in te gaan op de vraag tot in hoeverre partijen in staat zijn bepaalde dreigingen het hoofd te bieden, zal eerst een (vereenvoudigd) beeld worden geschetst hoe de verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen dreigingen is verdeeld over de partijen.

Verantwoordelijkheid De Nederlandse staat heeft een beschermingsplicht jegens haar burgers, dat is duidelijk. Internationale organisaties maken echter geen deel uit van de burgerij. Welke verantwoordelijkheid de Nederlandse staat heeft tegenover de hier gevestigde internationale organisaties is 'geregeld' in het schimmige domein van het internationaal (gewoonte)recht. Strakke afbakeningen zijn hier niet te vinden, wel algemene richtlijnen. Parafraserend heeft het gastland, in casu Nederland, de plicht te zorgen voor 'adequate bescherming' van de daar gevestigde internationale organisaties en voldoende inspanningen te doen deze internationale organisaties bij te staan in geval van nood. Wanneer de bescherming kan worden aangemerkt als adequaat is strikt genomen ter beoordeling van het gastland en alleen achteraf kan worden vastgesteld of die bescherming voldoende was.

De soep wordt in de praktijk niet zo heet gegeten als hij wordt opgediend: het beschermingsniveau wordt vooraf in onderling overleg tussen het gastland en de te vestigen internationale organisatie geregeld en vastgelegd in een zogenaamd 'zetelverdrag', aanvul-

lende verdragen en onderhandse afspraken. Het gastland zorgt hierbij (in grote lijnen) voor de bescherming buiten het terrein van de internationale organisatie, de internationale organisatie zelf regelt de bescherming op het eigen terrein. In de praktijk betekent dit dat de bescherming die het gastland biedt zich vooral concentreert op het reactieve aspect: het optreden als een verstoring zich aandient. De preventieve bescherming wordt meestal ingevuld door de normale bescherming die andere organisaties in het land ook genieten, aangevuld met een reeks van barrières rond het terrein en een intensiever contact dan normaal met de inlichtingendienst(en).

Handelingsruimte Als het gaat om de mogelijkheden van deze twee partijen om maatregelen te treffen, dan

zien we een duidelijke tweedeling met enerzijds de overheid, waaronder landelijke, provinciale en lokale overheden vallen, en anderzijds de internationale organisaties. De internationale organisaties hebben - en eisen - een grote vrijheid om op hun eigen terrein de beveiligingsmaatregelen te treffen die ze nodig achten. Toch gelden ook hier beperkingen. Eén beperking betreft het toepassen van geweld. De regels hiervoor zijn niet strikt, maar over het algemeen wordt door internationale organisaties terughoudend omgesprongen met het gebruik van en dreigen met geweld. Zolang het gastland de openbare orde voldoende garandeert en voldoende invulling geeft aan de verplichting de internationale organisatie bij te staan in geval van nood, is de behoefte aan geweldsmiddelen ook niet zo groot. Een tweede beperking ►





geldt natuurlijk de afbakening van het terrein waarover de internationale organisatie zeggenschap heeft. Het treffen van maatregelen buiten dit terrein is vrijwel onmogelijk voor de internationale organisatie.

De overheid heeft - het terrein van de internationale organisatie uitgezonderd - een veel ruimere handelingsvrijheid, maar heeft daarentegen een eerste verantwoordelijkheid aan de eigen bevolking. Bij het treffen van maatregelen dient zij daarom - impliciet of expliciet - verantwoording af te leggen aan de burgers. Dit kan ook in situaties die niet direct de belangen van de burgers schaden een reële beperking zijn in de handelingsvrijheid van overheidsorganisaties. Denk bijvoorbeeld aan het creëren van duidelijk zichtbare privileges waarvan de eigen burgers niet profiteren en de politieke en maatschappelijke implicaties hiervan.

Probleemstelling We hebben gezien dat de dreigingen voor internationale organisaties voortkomen uit allerlei dreigingscategorieën. Aan dreigingen uit kwaadwillend handelen is voor een internationale organisatie vaak nog wel iets te doen (zoals deugdelijk hang- en sluitwerk of toegangscontroles), maar wat moet je als internationale organisatie als je gevestigd bent onder zeeniveau, de stad om je heen dreigt dicht te slibben met verkeer, of er wekelijks een transport met chloorgas langs het gebouw rijdt? De overheid van het gastland kan hier vaak wel iets aan doen, maar heeft haar eigen prioriteiten. De internationale wetgeving bevordert een reactieve opstelling van het gastland bij de bescherming van internationale organisaties, maar voorkomen blijft nog altijd beter dan genezen.

In de verdragen (en overige afspraken) tussen gastland en internationale organisatie worden deze problemen (gedeeltelijk) ondervangen, maar omdat ieder zetelverdrag het resultaat is van een bilaterale onderhandeling, is het gastland (begrijpelijk) terughoudend met het maken van steeds weer nieuwe uitzonderingen voor iedere internationale organisatie die zich wil vestigen. Daarmee is, de goede wil van alle partijen ten spijt, de huidige wijze van werken een compromis om tussen alle obstakels door te laveren. Die aanpak is daarmee allerminst optimaal.

De beperkingen zijn gelukkig voor een groot gedeelte te beïnvloeden; internationaal recht schetst wel de minimum eisen voor bescherming, maar laat de partijen vrij om meer te doen. De beperkingen van de overheid zijn reëel, maar ook hier is de wijze hoe ermee wordt omgegaan grotendeels bepalend voor de ondervonden weerstanden. Als dat werkelijk zo is, waarom is er dan niet allang iets aan gedaan? De voornaamste redenen hiervoor zijn voor de hand liggend: een oplossing vergt de samenwerking van vele partijen met veel verschillende belangen, waarbij de problemen en de oplossingen bij verschillende partijen liggen. Bovendien is er al een

modus van werken gevonden die 'goed genoeg' is. En dat is misschien ook wel het geval, tenzij je als stad wilt excelleren, en dat is nou juist precies wat de ambitie van de gemeente Den Haag inhoudt.

Oplossing Een oplossing voor dit probleem vereist dat over de individuele belangen van de verschillende partijen heen wordt gekeken. Een rol van zowel overheid als internationale organisaties in de oplossing is daarmee dus onontkoombaar. Drie elementen waarmee de basisvoorwaarden worden geschapen om uit deze impasse te geraken zijn in mijn optiek:

- **Bundel de locaties en daarmee de belangen van internationale organisaties.**

Door de vestiging van (vergelijkbare) internationale organisaties te bundelen in daarvoor specifiek aangewezen 'internationale bedrijvenparken' wordt bereikt dat de specifieke eisen die deze organisaties stellen aan hun omgeving ook gebundeld kunnen worden, hetgeen niet alleen een schaalvoordeel oplevert in efficiëntie en kosten, maar ook de overlast die de daaruit volgende maatregelen voor de omgeving opleveren beter 'verkoopbaar' maakt, omdat ze gelokaliseerd zijn en ze grotere belangen dienen. Dergelijke 'bedrijvenparken' zijn niet noodzakelijk groot, grijs, troosteloos en 's avonds uitgestorven. Bundeling van belangen, krachten en financiën maakt het juist mogelijk ze groen, open en vriendelijk te positioneren.

- **Formuleer een basisveiligheidsniveau voor internationale organisaties.**

Om te voorkomen dat voor iedere internationale organisatie opnieuw uitzonderingen moeten worden gemaakt, kan de overheid een basisveiligheidsniveau formuleren waarin het gros van de beveiligingsbehoeften is afgedekt. Alleen over resterende, zeer specifieke behoeften hoeft dan nog onderhandeld te worden. Dit vereenvoudigt en versnelt het vestigingsproces en vermindert het aantal organisatiespecifieke maatregelen. Bovendien geldt hoe minder maatregelen, hoe minder overlast voor de burgers. Hierbij dient overwogen te worden voor welke gebieden welk basisveiligheidsniveau wordt ingesteld. Te denken is aan zones waarbij een gedeelte van de stad geen extra beveiligingsmaatregelen kent, in een ander gedeelte (zoals de 'internationale zone') een basisveiligheidsniveau wordt gehandhaafd en in specifieke delen van de stad (zoals de 'internationale bedrijvenparken') een verhoogd veiligheidsniveau wordt gehandhaafd.

- **Ga een publiek-privaat samenwerkingsverband aan met internationale organisaties.**

Om een goede afweging te kunnen maken in de maatregelen, de financiering ervan en de wijze en het tijdstip van invoering, is een opbouwend overleg waarin alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd essentieel. Een goede vorm hiervoor is een publiek-privaat samenwerkingsverband (PPS). Hierin kunnen de betrokken partijen hun belangen en resources inbrengen en op basis van gelijkheidwaardigheid tot oplossingen komen die het individuele belang overstijgen. Indien deze samenwerkingsverbanden gevormd worden rond de op te richten 'internationale bedrijventerreinen', zijn de belangen heel gemeenschappelijk en de problemen en mogelijke oplossingen heel specifiek. Dit vereenvoudigt de discussie en het kan leiden tot de doorbraak waarmee Den Haag zich kan onderscheiden van andere internationale steden. Lukt dit, dan zie ik voor Den Haag als internationale stad - zelfs in het Nederlandse klimaat - een zonnige toekomst weggelegd.

■ **Albert Nieuwenhuijs**
Senior consultant CIP bij TNO Defensie en Veiligheid