



Veiligheidsregio IJsselland

Brandweer | GHOR | Politie | Gemeenten



VEILIGE EVENEMENTEN: KANS OF RISKANT?

Een onderzoek naar de invloed van de risico-regelreflex door incidenten bij evenementen

Nathanie Doornwaard
Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Augustus 2015

Prof. Dr. I. Helsloot

Veiligheid: voor elkaar

Veilige evenementen: kans of riskant?

Een onderzoek naar de invloed van de risico-regelreflex door incidenten bij evenementen

<u>DATUM</u>	28-08-2015
<u>AUTEUR</u>	Mw. N.C.M. Doornwaard Studentnummer: 4399358 E-mailadres: N.Doornwaard@vrijsselland.nl
<u>OPDRACHTGEVER</u>	Veiligheidsregio IJsselland Dhr. R. Kamphuis Hoofd Veiligheidsbureau E-mailadres: R.Kamphuis@vrijsselland.nl
<u>BEGELEIDING</u>	Dhr. Prof. Dr. I. Helsloot E-mailadres: i.helsloot@fm.ru.nl
<u>OPLEIDINGSGEGEVENS</u>	Master Bestuurskunde Masterspecialisatie Besturen van Veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen Faculteit der Managementwetenschappen Thomas van Aquinostraat 5, 6525 GD Nijmegen, (024) 361 61 01

“Ook al kennen wij alle mogelijke risico’s dan nog rest de vraag wat wij met die kennis kunnen en moeten. Het is immers ondenkbaar dat bij iedere activiteit met een extern risico het voorzorgprincipe wordt gehanteerd. Soms kan er nog wel iets aan maatregelen worden ondernomen, maar uiteindelijk zal ook gewoon geaccepteerd moeten worden dat niet alle risico’s zijn uit te sluiten. Stel je voor: dat zou er geen evenement meer kunnen plaatsvinden. Wij hebben veel meer aandacht voor het feit dat het zoveel erger had kunnen zijn dan dat het ook, met een kleine speling van het lot, veel beter had kunnen aflopen”.

M. van Duin, Blogs, Instituut Fysieke Veiligheid, 2015.

WOORD VOORAF

Voor u ligt de masterthesis ‘Veilige evenementen: kans riskant?’. Een onderzoek naar de invloed van de risico-regelreflex op incidenten bij evenementen. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Van april 2015 tot en met augustus 2015 ben ik bezig geweest met het doen van onderzoek en het schrijven van deze scriptie. Deze scriptie vormt hét sluitstuk van mijn studententijd en een erg leuke, leerzame en uitdagende afstudeerperiode bij Veiligheidsregio IJsselland.

Tot mijn grote vreugde heb ik in mijn masterthesis mijn interesse voor evenementen en besturen van veiligheid kunnen combineren. Na het afronden van mijn HBO-opleiding Bedrijfskunde & Agribusiness major Hippische Bedrijfskunde, aan de Christelijke Agrarische Hogeschool in Dronten heb ik tijdens de masterspecialisatie Besturen van veiligheid met behulp van bestuurskundige theorieën beter leren kijken naar sociale en fysieke veiligheidsvraagstukken. Deze specialisatie heeft voor mij een nieuwe wereld geopend en gezorgd dat ik met een kritischere blik tegen veiligheidsvraagstukken ben gaan aankijken.

Zowel tijdens mijn afstudeerstage als tijdens de uitvoering van de onderzoeken voor mijn masterthesis, heb ik veel vrijheid genoten. Ik heb mijn masterthesis zeer zelfstandig kunnen uitvoeren. Hiervoor ben ik mijn afstudeerdocent prof. dr. Ira Helsloot en mijn stage-en afstudeerbegeleider Richard Kamphuis zeer erkentelijk. Bij dezen wil ik prof. dr. Ira Helsloot bedanken voor de feedback en het delen van zijn rijke ervaringen in het veiligheidsdomein. Ik wil mijn stage-en afstudeerbegeleider Richard Kamphuis ook enorm bedanken voor de begeleiding en ondersteuning tijdens dit traject. Daarnaast gaat mijn dank uit naar alle respondenten. Bedankt voor de fijne gesprekken en de getoonde interesse in mijn onderzoek. Zonder de medewerking van de respondenten had ik dit onderzoek nooit kunnen uitvoeren. Verder wil ik Henk Schreuders bedanken voor het met kritisch oog meekijken met mijn onderzoek en Janny Nijsingh wil ik bedanken voor haar scherpe blik op mijn schrijfvaardigheid. De andere collega's bij Veiligheidsregio IJsselland wil ik tevens graag bedanken voor de fijne samenwerking.

Tenslotte wil ik mijn vrienden, vriendinnen en familie bedanken voor de steun en afleiding. In het bijzonder wil ik mijn moeder bedanken voor haar onvoorwaardelijke steun. Als ik het even niet zag zitten, stond je altijd voor me klaar, bedankt!

Ik wens u veel leesplezier toe.

Nathanie Doornwaard

Zwolle, augustus 2015.

SAMENVATTING

Het aantal evenementen in Nederland is in de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. Evenementen verlopen bijna altijd zonder problemen, maar soms gaat het helemaal mis. Veiligheid van evenementen is een belangrijk aandachtspunt geworden. Om herhaling te voorkomen worden vaak extra veiligheidsmaatregelen genomen. Doordat deze maatregelen naar aanleiding van incidenten, vaak ondoordacht of door media-aandacht voor risico's worden genomen, kan het fenomeen de 'risico-regelreflex' haar intrede doen. Dit onderzoek toont aan in welke mate de risico-regelreflex zichtbaar is in de organisatie van evenementen naar aanleiding van recente regionale incidenten. Tevens is gekeken of de veiligheid van evenementen anders kan worden georganiseerd zodat een bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen in Nederland. Dit onderzoek toont aan dat de risico-regelreflex niet altijd zichtbaar is naar aanleiding van incidenten bij evenementen. Er zijn wel marginale verbeteringen mogelijk in de organisatie van de veiligheid van evenementen, maar een fundamentele verandering in de huidige organisatie is niet noodzakelijk. Verder kan het huidige systeem van vergunningverlening van evenementen beter worden benut.

Voor de dataverzameling zijn meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Aan de hand van deskresearch zijn diverse documenten geanalyseerd. De huidige wet- en regelgeving rondom de organisatie van evenementen en de aanvullingen hierop zijn in beeld gebracht en er is ingezoomd op het fenomeen risico-regelreflex. Vervolgens is een meervoudige casestudy uitgevoerd naar incidenten bij evenementen. Hiervoor zijn vier incidenten geselecteerd die zich bij verschillende evenementen in het oosten van Nederland hebben voorgedaan. Deze incidenten hebben plaatsgevonden in verschillende gemeenten binnen de tijdsperiode van 2010 t/m 2014 en hebben landelijke uitstraling. Om een vertaalslag te kunnen maken van de theorie naar de praktijk, zijn diepte interviews gevoerd met betrokkenen uit het evenementendomein. Op basis van diverse observaties is het mogelijk optreden van de risico-regelreflex en de manier waarop dit gebeurt verder inzichtelijk gemaakt. In een meta-analyse zijn alle resultaten samengenomen. Om een compleet beeld van het onderzoeksveld te krijgen en tot gedegen resultaten te komen, is het onderzoeksveld in drie assen verdeeld. Dit zijn de organisatorische, politiek-bestuurlijke en veiligheidskundige as.

Het wettelijk kader voor het evenementenbeleid wordt gevormd door de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Op grond van artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op openbare samenkomsten en de uitvoering van de verordeningen die hier betrekking op hebben. Op basis van dit artikel ontleent de burgemeester ook de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de aanvraag voor de evenementenvergunning. Een van de conclusies van dit onderzoek is dat het huidige systeem van vergunningverlening van evenementen beter kan worden benut.

De risico-regelreflex is binnen het openbaar bestuur een bekende valkuil om te snel te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen. Dit kan leiden tot het nemen van disproportionele maatregelen. De risico-regelreflex kan gezien worden als het automatisme om steeds meer veiligheidsmaatregelen te nemen, ook als bij nadere beschouwing blijkt dat de negatieve effecten ervan groter zijn dan de voordelen. Waar het bij de risico-regelreflex in essentie om gaat, zijn de overbodige, onbedoelde negatieve neveneffecten. Deze risico-regelreflex bestaat uit twee strekkingen naar aanleiding van risico's en incidenten: enerzijds overregulering en anderzijds de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen.

De resultaten uit de meervoudige casestudy laten zien dat de risico-regelreflex niet herkend wordt bij evenementen waar het incident gerelateerd is aan noodweer. Bij de evenementen waar sprake is

van incidenten door gemotoriseerde voertuigen, wordt de risico-regelreflex vaker herkend. Hierbij wordt zowel de tendens van overregulering als de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid herkend. Daarnaast lijkt het al dan niet herkennen van een indicator niet rechtstreeks te leiden tot herkenning van het optreden van de risico-regelreflex, maar de combinatie van indicatoren is hierin bepalend.

Het optreden van de risico-regelreflex wordt door verschillende factoren gestimuleerd. Het onderzoek toont aan dat zowel de aard van het incident, het aantal slachtoffers bij het incident en het gebruik van aanjagende en dempende krachten, van invloed zijn op het al dan niet optreden van de risico-regelreflex. Hoe onnatuurlijker de aard van het incident, hoe meer slachtoffers er bij het incident zijn gevallen en hoe meer aanjagende krachten worden toegepast door de betrokkenen bij het incident, hoe meer de risico-regelreflex wordt gestimuleerd. Daarnaast heeft de theorie van de onkwetsbaarheid fantasie ook een stimulerende werking op de risico-regelreflex. In tegenstelling tot wat aan het begin van dit onderzoek verwacht werd, is er nog een andere verklaring gevonden voor het mogelijk optreden van de risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen. Het grote belang dat wordt gehecht aan een goede onderlinge relatie tussen de betrokkenen, kan namelijk ook het optreden van de risico-regelreflex stimuleren aangezien men minder kritisch wordt op de producten van een ander.

De risico-regelreflex is dus niet altijd zichtbaar naar aanleiding van incidenten bij evenementen. Er zijn wel marginale verbeteringen mogelijk in de organisatie van de veiligheid van evenementen, maar een fundamentele verandering in de huidige organisatie is niet noodzakelijk. De resultaten en de conclusie zijn algeheel geldend. Echter, aangezien voor dit onderzoek een relatief kleine dataset is gebruikt, heeft dit gevolgen voor de externe validiteit. Het onderzoek heeft daardoor voor andere situaties minder geldigheid. Daarnaast zijn de onderscheidde assen onderling van elkaar afhankelijk waardoor de resultaten niet als geheel betrouwbaar kunnen worden beschouwd.

Dit onderzoek geeft enkel een kijkje op hoe evenementenveiligheid eventueel anders zou kunnen worden georganiseerd. Een suggestie voor vervolgonderzoek is om nog specifiekere onderzoek naar de huidige instrumenten in de organisatie van evenementen te verrichten en hier de knelpunten succesfactoren uit te kristalliseren. Verder zou in vervolgonderzoek de professionalisering binnen het evenementendomein centraal gesteld kunnen worden. Aangezien zelfredzaamheid binnen het evenementendomein buiten het kader van dit onderzoek valt, kan dit in een vervolgonderzoek nader bekeken worden.

Uit dit onderzoek zijn enkele aanbevelingen voortgevloeid. Een van deze aanbevelingen is om de processen van de betrokkenen op elkaar af te stemmen zonder daarbij in routine te vallen. Door de werkwijzen en verantwoordelijkheden op elkaar af te stemmen, kan eenduidigheid worden gecreëerd over de gewenste richting met betrekking tot de evenementenorganisatie. Scherpheid in het eigen handelen en het handelen van de partners is daarbij gewenst. Verder is het aan te bevelen om de mogelijkheden te gebruiken die uit dit onderzoek zijn voortgevloeid, waarmee verbetering in de veiligheid van evenementen kan worden aangebracht. Aangezien er voor de C geclassificeerde evenementen relatief veel aandacht is, maar de A-en B geclassificeerde evenementen het grote struikelblok vormen, is het raadzaam om meer aandacht te besteden aan de A-en B geclassificeerde evenementen. Verder blijkt uit dit onderzoek dat er binnen het evenementendomein vraag is naar een 'multi-evenementenpersoon'. De operationele voorbereiding van evenementen kan door heldere coördinatie worden verbeterd. Verder is het aan te bevelen om meer aandacht te besteden aan het opstellen van landelijke standaard voorwaarden waarin de veiligheidsaspecten in de organisatie van evenementen expliciet worden meegenomen. Vanuit de praktijk blijkt hier behoefte aan te zijn en het aanwenden van (nieuwe) standaarden geeft betrokkenen meer houvast bij de operationele voorbereidingen.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Onderzoeksdomein	10
1.3 Probleemstelling.....	10
1.4 Relevantie.....	11
1.5 Leeswijzer	14
2. CONCEPTUELE VERKENNING	15
2.1 Operationalisering.....	15
2.2 Evenementen	16
2.3 Incidenten.....	19
2.4 Veiligheid	20
2.5 Risico-regelreflex.....	22
2.6 Overige operationalisering.....	23
3. BELEIDSKADER.....	25
3.1 Wettelijk kader	25
3.2 Evenementenbeleid	26
3.3 Procesmodel evenementenveiligheid	27
3.4 Integraal veiligheidsadvies	29
4. THEORETISCH KADER	32
4.1 Evenementenveiligheid	32
4.2 Risico-regelreflex.....	33
4.3 Public management.....	37
5. METHODOLOGISCH KADER	40
5.1 Onderzoeksdesign	40
5.2 Onderzoeksmethoden.....	42
5.3 Onderzoekseenheden	45
6. ONDERZOEKSRESULTATEN.....	47
6.1 Resultaten meervoudige casestudy	47
6.2 Resultaten diepte interviews.....	58
6.3 Resultaten observaties	64
6.4 Het huidige systeem onder de loep	66
6.5 Vanuit een ander perspectief.....	71

7. ANALYSE	76
7.1 Evenementen in Nederland.....	76
7.2 Risico-regelreflex.....	77
7.3 Factoren en gevolgen van de risico-regelreflex	81
7.4 Het huidige systeem onder de loop	85
7.5 Kan het anders?.....	88
8. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	91
8.1 Conclusies.....	91
8.2 Aanbevelingen.....	92
9. DISCUSSIE.....	95
9.1 Resultatenanalyse van het onderzoek	95
9.2 Beperkingen van het onderzoek	96
9.3 Vervolgonderzoek	97
NAWOORD.....	98
LITERATUURLIJST.....	99
BIJLAGEN	103
Bijlage I: Afkortingenlijst	104
Bijlage II: Procesmodel evenementenveiligheid	105
Bijlage III: Overzicht respondenten	106
Bijlage IV: Observatie 1	107
Bijlage V: Observatie 2	107
Bijlage VI: Observatie 3	109

1. INLEIDING

“Elk individueel incident leidt tot een roep om nieuwe algemene regels en controles. De facto leiden deze nieuwe regels echter tot minder veiligheid. De last om eraan te voldoen is groter dan het effect” (Opstelten, 2011a, p. 4).

Het aantal evenementen in Nederland is in de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid (Hengst, Regterschot, & Rovers, 2014, p. 5). Evenementen verlopen bijna altijd zonder problemen, maar soms gaat het helemaal mis. Veiligheid van evenementen is een belangrijk aandachtspunt geworden. “Het bewustzijn over de risico’s op evenementen lijkt hoger dan ooit” (Event Safety Institute, 2014). In de afgelopen jaren heeft zich een aantal incidenten voorgedaan bij evenementen. Denk aan het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen en het noodweer tijdens PinkPop in Landgraaf, beide in 2014. Andere voorbeelden zijn het uit de hand gelopen ‘feest’ in Haren in 2012 en het incident met de damschreeuwer tijdens de Nationale Dodenherdenking op 4 mei 2010. Er zijn ook voorbeelden te noemen uit een verder verleden, zoals de aanslag op de Koninklijke familie tijdens Koninginnedag in 2009, de rellen bij het dancefeest Veronica Sunset Grooves in Hoek van Holland (strandrellen Hoek van Holland) in datzelfde jaar en de hittegolf tijdens de Nijmeegse Vierdaagse in 2006. Deze evenementen waren beeldbepalend in de media en hebben veel beleidsaandacht gegenereerd (Hengst, Regterschot, & Rovers, 2014, p. 5). Door sommigen wordt verondersteld dat veiligheid dé kerntaak is van de overheid. Incidenten worden in die zin veelal gezien als een bewijs van het falen van de overheid. Een andere heersende opvatting is dat er een wereld zou moeten bestaan waarin geen ongevallen plaatsvinden. Elk incident is daarmee het bewijs dat er fouten zijn gemaakt die in het vervolg voorkomen moeten worden. Om herhaling te voorkomen worden vaak maatregelen genomen, ongeacht de kosten. Bij de opstelling van dergelijke maatregelen komt regelmatig het fenomeen van de risico-regelreflex ter sprake (Trappenburg, 2014). De risico-regelreflex is de valkuil om direct na incidenten of risicovolle situaties, meestal met veel media-aandacht, te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen zonder daar eerst goed over na te denken. Deze reflex kan leiden tot het nemen van disproportionele maatregelen (Helsloot & Scholtens, 2015). In dit onderzoek wordt het veronderstelde verband onderzocht tussen het optreden van de risico-regelreflex, overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid voor het domein evenementenveiligheid.

1.1 Aanleiding

Dat evenementen veiligheidsrisico’s met zich meebrengen is algemeen bekend. De organisator van het evenement en de partijen die in zijn opdracht handelen, moeten in de eerste plaats bescherming bieden tegen de risico’s waartegen bezoekers zichzelf niet kunnen wapenen. De overheid ziet erop toe dat de wijze waarop de organisator zijn risico’s beheerst, in voldoende mate de openbare veiligheid waarborgt (Smit, 2015). Zoals in artikel 174 van de Gemeentewet is aangegeven, heeft de wetgever voor deze taak de burgemeester als bevoegd gezag aangewezen. De evenementenvergunning is een van de instrumenten die de burgemeester hiervoor tot zijn beschikking heeft. Door veiligheidseisen aan evenementen te stellen en deze op te nemen in de evenementenvergunning, wordt getracht de veiligheidsrisico’s bij evenementen zo klein mogelijk te houden. De vraag is alleen of veiligheid door het openbaar bestuur op deze manier georganiseerd moet worden. Het openbaar bestuur heeft namelijk de intentie om te dereguleren en de maakbaarheidsgedachte van de overheid geldt niet langer.

In diverse domeinen is doorwerking van de trend van deregulering zichtbaar. Er spelen echter verschillende krachten en factoren een rol die het openbaar bestuur ervan weerhouden om de deregulering verder door te voeren in het domein van evenementenveiligheid. In de praktijk blijkt dat er nog steeds sprake is van regulerende reflexen, waaronder de instandhouding van het instrument vergunningverlening. Op basis van juridische argumenten blijft het bevoegd gezag vasthouden aan dit instrument. Toch blijkt dat ondanks de veiligheidsvoorschriften in de vergunningen, de veiligheid niet is toegenomen (Opstelten, 2011a).

De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVJ) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) hebben in 2010/2011 onderzoek gedaan naar het instrument vergunningverlening (Tweede Kamer, 2012). Het onderzoek richtte zich specifiek op de kwaliteit van het proces van vergunningverlening bij publieksevenementen. De inspecties keken hierbij naar verschillende partijen: de gemeenten als vergunningverlener en politie en hulpverleningsdiensten in de veiligheidsregio als adviseurs. Geconcludeerd is dat het evenementenbeleid van gemeenten nog niet op orde is, dat gemeenten niet structureel en systematisch advies vragen aan de politie en hulpverleningsdiensten en dat er onvoldoende toezicht is bij evenementen (Tweede Kamer, 2012). Toenmalig minister van Veiligheid en Justitie, de heer Opstelten, onderschrijft mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de aanbevelingen van de IVJ en IGZ voor het verbeteren van het gemeentelijke evenementenbeleid en de gemeentelijke vergunningverlening bij evenementen. “De conclusies van de inspecties zijn ernstig, in die zin dat de situatie niet bij alle gemeenten op orde lijkt te zijn”, aldus de heer Opstelten.

1.2 Onderzoeksdomein

Niet zelden wordt door verschillende onderzoekers een relatie verondersteld tussen ongewenste gebeurtenissen en het naleven van wet- en regelgeving. Echter, deze relatie wordt niet doorgetrokken naar de acties die naar aanleiding van de ongewenste gebeurtenissen worden ondernomen. Denk hierbij aan (regulerende) maatregelen die naar aanleiding van incidenten bij evenementen worden ondernomen of het verantwoordelijkheidsvraagstuk waarbij vaak naar de overheid wordt gekeken. Verder is na constatering hiervan niet gekeken naar nieuwe manieren van het organiseren van veiligheid bij evenementen en de mogelijke aansluiting hiervan bij de huidige bestuurlijke trends in het openbaar bestuur. Aangezien er nog geen onderzoek is verricht naar de mogelijke werking van de risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen en andere manieren om de veiligheid van evenementen te organiseren nog niet op de agenda van beleidsmakers en bestuurders staat, is dit een voortreffelijke kans om hier onderzoek naar te verrichten.

Omwille van de inkadering, richt dit onderzoek zich met name op de operationele voorbereiding op evenementen. Dit zijn de preparatie- en preventieschakels uit de veiligheidsketen. Speciale aandacht gaat uit naar de evenementenvergunning. Voordat er kan worden ingegaan op het veiligheidskritische proces van vergunningverlening, is meer inzicht in de huidige wet- en regelgeving vereist.

1.3 Probleemstelling

De problematiek houdt in dat de maakbaarheidsgedachte van de overheid er nu niet meer is, maar er binnen het domein van evenementenveiligheid nog wel steeds wordt vastgehouden aan regulerende instrumenten zoals vergunningverlening. Daarnaast is de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid op steeds meer terreinen zichtbaar. De vraag is of het bevoegd gezag

met de huidige werkwijze wel de juiste instrumenten in handen heeft om haar taken uit te voeren. Deze problematiek wordt beschreven langs de volgende drie assen: organisatorisch, veiligheidskundig en politiek-bestuurlijk. Door gebruik te maken van deze driedeling, komen de actoren rondom de operationele voorbereiding van evenementen in beeld en worden de mogelijke knelpunten zichtbaar die zij in de huidige manier van werken ervaren. In opdracht van Veiligheidsregio IJsselland is een vergelijkend onderzoek gedaan naar de toepassing van de wet- en regelgeving, die ten grondslag ligt aan de operationele voorbereiding van evenementen, en de wijze waarop dit in de praktijk wordt uitgevoerd. Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen door deze problematiek inzichtelijk te maken en aanbevelingen te doen over het op een andere manier organiseren van de veiligheid van evenementen.

1.3.1 Doelstelling

Inzicht verkrijgen in het functioneren van de huidige wet- en regelgeving op evenementen, de trends in het openbaar bestuur bij het organiseren van veiligheid en de uitwerking van de wet- en regelgeving in de praktijk en daarbij vaststellen in welke mate er na het optreden van incidenten bij evenementen sprake is van de risico-regelreflex. Indien de risico-regelreflex is vastgesteld, het doen van aanbevelingen over het op een andere manier organiseren van de veiligheid van evenementen en het aanreiken van verbetermogelijkheden in geval van afwezigheid van de risico-regelreflex, om zo een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen.

1.3.2 Vraagstelling

In welke mate is de risico-regelreflex zichtbaar in de organisatie van evenementen naar aanleiding van recente regionale incidenten, en zo ja, kan de veiligheid van evenementen dan anders worden georganiseerd zodat een bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen?

1.3.3 Onderzoeksvragen

1. Hoe is het huidige systeem van vergunningverlening met bijbehorende wet- en regelgeving rondom de operationele voorbereiding van evenementen georganiseerd?
2. Treedt er naar aanleiding van incidenten bij evenementen in het oosten van Nederland een risico-regelreflex op?
3. Welke factoren stimuleren de risico-regelreflex na het optreden van incidenten bij evenementen?
4. Op welke manier kan de veiligheid van evenementen anders worden georganiseerd?

1.4 Relevantie

Evenementen zijn er in verschillende soorten en maten, allemaal met hetzelfde doel: plezier, ontspanning en uitbundigheid. Evenementen verlopen bijna altijd zonder problemen, maar soms gaat het helemaal mis. Om herhaling te voorkomen worden vaak extra veiligheidsmaatregelen genomen. Doordat deze maatregelen naar aanleiding van incidenten, vaak ondoordacht of door media-aandacht voor risico's worden genomen, kan het fenomeen de 'risico-regelreflex' haar intrede doen (Ballin, 2011, pp. 5-7). In dit onderzoek wordt het veronderstelde verband onderzocht tussen het optreden van de risico-regelreflex, overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid bij het domein evenementenveiligheid. Onderzoek naar deze reflex is zowel theoretisch als praktisch gezien relevant.

1.4.1 Theoretische relevantie

Meteen na het verkeerd verlopen van een evenement reizen allerlei vragen op. Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Gevolgd door: Had dit kunnen worden voorkomen? En: Wie is er aansprakelijk? Naar aanleiding van incidenten wordt vaak overgegaan tot wet- en regelgeving die een minimale bijdrage levert aan de veiligheid of zelfs een tegengesteld effect teweeg brengen (Grabosky, 1995). Of dit tevens naar aanleiding van incidenten bij evenementen het geval is, zal in dit onderzoek worden nagegaan.

Evenementenveiligheid

Het wettelijk kader voor het evenementenbeleid wordt gevormd door de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De inhoud van de APV staat niet vast en kan per regio of gemeente verschillen (Veiligheidsregio IJsselland, 2011). Gemeenten kunnen door het vaststellen van het evenementenbeleid hun keuzes op het gebied van evenementen verdere invulling geven. Dit beleid verschaft duidelijkheid aan organisatoren en burgers, biedt gemeenteraden de mogelijkheid het bestuur te controleren en om zelf mee te denken. Ook levert het evenementenbeleid een bijdrage aan het stroomlijnen van de samenwerking. Daarnaast heeft het een belangrijke juridische status (Dorst & Schaap, 2011, pp. 6-7).

Public management

Er zijn verschillende bestuurlijke trends zichtbaar in het openbaar bestuur die van invloed zijn op de wet- en regelgeving en de uitwerking hiervan in de praktijk. Een van deze trends is deregulering. De trend om te dereguleren is al een kwart eeuw een kernbegrip in het Nederlandse beleid. Zo koos kabinet Lubbers I al voor meer markt en minder overheid. Met haar 'no-nonsense' instelling als motto startte ze privatiserings- en dereguleringsoperaties om de overheidssector kleiner te maken (Damme, 2006). Ondanks dat de trend van deregulering geen recentelijke ontwikkeling is, wordt deregulering ook in deze tijd nog nagestreefd. Een reden hiervoor geeft Glastra van Loon in zijn artikel 'Dereguleren, maar hoe?'. "Dereguleren moet, zou je zeggen, een betrekkelijk eenvoudige zaak zijn. Je hoeft er alleen maar voor te zorgen dat er minder wetten komen. Het verminderen van het aantal wetten moet een kleinere krachtinspanning kosten dan het maken van méér wetten. Toch blijkt het niet mee te vallen" (Glastra van Loon, 1985).

Naast de trend van deregulering wordt ook de publiek private samenwerking (PPS) gezien als instrument om publieke doelen (beter) te kunnen realiseren. Een publiek private samenwerking kan worden omschreven als een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld (Klijn & Teisman, 2000). In dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre de trend van PPS van toepassing is binnen het domein van evenementenveiligheid en in hoeverre deze trend mogelijkheden biedt voor het verbeteren van de veiligheid van evenementen.

Risico-regelreflex

Naast de bestuurlijke trends in het openbaar bestuur die van invloed zijn op de wet- en regelgeving en de uitwerking hiervan in de praktijk, zijn er verschillende zienswijzen over de werking van regulering en het mogelijke verband met de risico-regelreflex. Grabosky geeft in zijn artikel aan dat er naar aanleiding van incidenten vaak wordt overgegaan tot wet- en regelgeving die een minimale bijdrage levert aan de veiligheid of zelfs een tegengesteld effect teweeg brengen (Grabosky, 1995). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat de risico-regelreflex (ook wel incidentenregelreflex genoemd) een gevoelde realiteit is onder politici en bestuurders maar dat empirisch bewijs vooralsnog ontbreekt. Gesteld kan worden dat fundamenteel onderzoek naar de oorzaken van de risico-regelreflex in zijn geheel ontbreekt. Daarnaast is er geen solide wetenschappelijk bewijs voor een daadwerkelijke doorwerking van de risico-regelreflex (WRR, 2011, p. 6). De WRR trekt daarom het bestaan van deze reflex in twijfel. De publicaties waarin de

incidentreflex wordt ‘aangetoond’ zijn vooral geworteld in Angelsaksische politieke systemen. Vanwege de politieke, maatschappelijke en culturele verschillen, kunnen de conclusies uit dergelijke publicaties niet zonder meer van toepassing worden verklaard op de Nederlandse situatie” (WRR, 2011, p. 23). Verder is in Nederland weinig sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de politiek-bestuurlijke en beleidsmatige follow-up van incidenten gedaan. Volgens de WRR is het raadzaam sociaal-wetenschappelijk empirisch vergelijkend onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten te starten (WRR, 2011, p. 82).

Naast de tendens van overregulering, bevat de risico-regelreflex ook de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid neer te leggen. Over het bestaan en de doorwerking van de risico-regelreflex is verdeeldheid te onderkennen. Specifiek op het terrein van evenementenveiligheid zijn deze verbanden nog niet onderzocht. Dit onderzoek beoogt meer inzicht te verkrijgen in deze zogeheten risico-regelreflex, in dit geval bij het zich voordoen van incidenten bij evenementen. Middels dat inzicht wordt getracht aanbevelingen te doen over het op een andere manier organiseren van de veiligheid van evenementen zodat de veiligheid van evenementen wordt verbeterd.

1.4.2 Praktische relevantie

Praktisch gezien is het van belang dat inzicht wordt verkregen in het functioneren van de huidige wet- en regelgeving op evenementen en de trends in het openbaar bestuur bij het organiseren van veiligheid. Dit helpt om de daadwerkelijke uitwerking van de wet- en regelgeving in de praktijk te verduidelijken. Hierdoor kan worden vastgesteld in welke mate er na het optreden van incidenten bij evenementen sprake is van de risico-regelreflex, overregulering en/of het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid. Wet- en regelgeving naar aanleiding van incidenten bij evenementen zou er volgens de risico-regelreflex voor een groot deel verantwoordelijk voor kunnen zijn dat het openbaar bestuur zich ervan weerhoudt om de deregulering ook door te voeren in het domein evenementenveiligheid. Wanneer de werking van de risico-regelreflex in de praktijk is vastgesteld, kan worden gekeken naar mogelijkheden om de veiligheid van evenementen anders te organiseren, zodat de risico-regelreflex kan worden voorkomen en er met minder regulerende maatregelen een bepaald veiligheidsniveau kan worden verkregen. De praktische relevantie betreft de geleverde bijdrage aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen.

De evenementenpraktijk kent verschillende voorbeelden van incidenten die hebben geleid tot regulerende maatregelen. Onderstaand voorbeeld van het Dicky Woodstock-festival laat zien dat de risico-regelreflex in de praktijk regelmatig op de loer ligt. Op 4 augustus 2012 werd het Dicky Woodstock-festival in Steenwijkerwold tijdens de afsluiting van het evenement getroffen door extreem noodweer. Hierdoor stort van de aanwezige festivaltenten in en zijn er dertien gewonden. De organisatie van het festival wordt compleet overvallen door het noodweer. Het was volgens organisator Kranendonk onvoorstelbaar dat de hoofdtent van het festival speelbal werd van vermoedelijk een valwind (Stentor, 2013). Gevolg van dit incident is dat de evenementenwerkgroep opnieuw leven is ingeblazen. Een andere maatregel naar aanleiding van dit incident is dat vergunningaanvragen voor evenementen grondiger worden bestudeerd. Verder is geconstateerd dat er geen landelijke normen voor feesttenten bestaan. Het Kenniscentrum Evenementenveiligheid (KCEV) heeft Steenwijkerland daarom geadviseerd om in regionaal verband de veiligheid van tenten en andere tijdelijke bouwwerken op de agenda te zetten¹. “Het ontbreken van goede toetsingscriteria is nog steeds wat onbevredigend. De verantwoordelijkheid ligt bij de tentbouwers, -verhuurders en -huurders. Ook zij hebben er baat bij dat een tent niet instort”, aldus het KCEV

¹ De NOS heeft in haar uitzending van zaterdag 1 augustus 2015 aandacht besteed aan het thema evenementenveiligheid. De veiligheidseisen blijken per gemeente verschillend te zijn en bemoeilijken daarmee ook het werk van podiumbouwers en ontwerpers (Nederlandse Omroep Stichting, 2015).

(Stentor, 2013). Enerzijds wordt geroepen dat het drama van Dicky Woodstock niet voorkomen had kunnen worden, anderzijds zijn er toch diverse maatregelen genomen om dergelijke evenementen van een hoger veiligheidsniveau te kunnen voorzien.

Er is dus een wens naar deregulering merkbaar, maar in de praktijk blijken regulerende reflexen vaak de overhand te hebben. De vraag is hoe dat zit bij evenementen en of de organisatoren van evenementen deze ontwikkelingen ook ondervinden en wellicht hierdoor belemmerd worden. Dat incidenten zich voordoen, is niet te vermijden, incidenten zijn 'logisch' en honderd procent veiligheid is niet te garanderen. Waar het werkelijk om gaat, is de toetsing die achteraf plaatsvindt en de doorwerking die dit heeft in de operationele voorbereiding van evenementen. Hierdoor ontstaan reflexen en komt men in een vicieuze cirkel terecht. Het gevolg hiervan is dat een tegengesteld effect wordt bereikt. Daarom staat de vraag centraal of men wel met de goede dingen bezig is op de goede manier.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit negen hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt een conceptuele verkenning gegeven. In dit hoofdstuk worden de abstracte begrippen geoperationaliseerd. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de huidige wet- en regelgeving rondom de operationele voorbereiding van evenementen. In het beleidskader wordt beschreven hoe het nu met de wet- en regelgeving rondom vergunningen op evenementen geregeld is en wat de relatie met evenementenveiligheid is. Hoofdstuk 4 betreft een theoretisch kader. Er wordt een uiteenzetting gegeven van huidige onderzoeken met bijbehorende conclusies. Hierdoor kan een gefundeerde basis voor dit onderzoek worden verkregen. In hoofdstuk 5 wordt een toelichting gegeven op de gehanteerde methoden en technieken. Middels case study onderzoek wordt de situatie geïnterpreteerd. Om de betrokken actoren volledig in beeld te krijgen, wordt een indeling gehanteerd op basis van de volgende drie assen: politiek- bestuurlijke as (publiek), organisatorische as (privaat) en de veiligheidskundige as (adviserend). In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Volgens worden deze onderzoeksresultaten in hoofdstuk 7 onderworpen aan een analyse. In hoofdstuk 8 worden de conclusies van het onderzoek beschreven. In dit hoofdstuk worden tevens enkele aanbevelingen gedaan. Het rapport sluit af met een discussie in hoofdstuk 9, waarin wordt gereflecteerd op de gebruikte onderzoeksmethoden.

2. CONCEPTUELE VERKENNING

“Algemene en abstracte begrippen zijn de bron van ‘s mensen grootste dwalingen” (Rousseau, 1762).

Dit hoofdstuk bevat een conceptuele verkenning waarin abstracte begrippen worden geoperationaliseerd. De vraagstelling die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt: “In welke mate is de risico-regelreflex zichtbaar in de organisatie van evenementen naar aanleiding van recente regionale incidenten, en zo ja, kan de veiligheid van evenementen dan anders worden georganiseerd zodat een bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen?” In dit onderzoek wordt het veronderstelde verband onderzocht tussen het optreden van de risico-regelreflex, overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid na het optreden van incidenten bij evenementen. Deze vraagstelling met bijbehorend verondersteld verband omvat verschillende begrippen die om nadere toelichting vragen. Achtereenvolgens worden de volgende begrippen geoperationaliseerd: evenementen, incidenten, veiligheid en de risico-regelreflex. Daarnaast is uit de analyse gebleken dat de gehanteerde begrippen ‘voorbereiding’ van evenementen, ‘actoren’, ‘knelpunten’, ‘trends’ in het openbaar bestuur en ‘verbeteren’ van de veiligheid van evenementen ook om helderheid en toelichting vragen. Voorafgaand aan de operationalisering van de genoemde begrippen, wordt ingegaan op het doel van operationaliseren en de manier waarop tot de verdere betekenisgeving van de begrippen is gekomen.

2.1 Operationalisering

Concepten kunnen abstract zijn doordat ze met verschillende indicatoren te meten zijn, of doordat de variabelen van het concept niet zintuigelijk waarneembaar zijn. Dit kan leiden tot onduidelijkheden. Hierdoor is het moeilijk om tot een theoretische definitie en een operationele definitie te komen en indicatoren te onderscheiden. Door dergelijke concepten te operationaliseren, ontstaat duidelijkheid. Dit stelt de onderzoeker in staat om vast te stellen of en ook wanneer verschillende concepten in de werkelijkheid plaatsvinden.

Operationalisering wordt door Bleijenbergh (2013) omschreven als de wijze waarop een abstract begrip zintuigelijk waarneembaar wordt gemaakt. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij bestaande, wetenschappelijke literatuur. De wijze van operationalisering van abstracte begrippen is afhankelijk van de gehanteerde onderzoeksbenadering (Bleijenbergh, 2013, pp. 41-43). Ondanks het gebruik van mixed methods, is de onderzoeksstrategie met name kwalitatief van aard. Gezien de kwalitatieve aard van het onderzoek, zal inductief te werk worden gegaan. Dit houdt in dat er sprake is van theorievormend onderzoek (Bleijenbergh, 2013, pp. 17-30, 41-42). George en Bennett geven aan dat zowel een enkelvoudige casestudy als een meervoudige of vergelijkende casestudy kan bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe theorie. Kwalitatief onderzoek binnen een enkele organisatie, kan worden beschouwd als bouwsteen van een grotere theorie. George en Bennett spreken in dit verband over theorievorming volgens de ‘building block’ procedure: door een verklaring te leveren voor een verschijnsel binnen een beperkt domein, kan daar in een latere fase een meer algemene theorie uit worden afgeleid (George & Bennett, 2005, p. 76). De inductieve onderzoeksbenadering streeft ernaar om het veld zo open mogelijk te benaderen en van te voren zo min mogelijk centrale begrippen vast te leggen. Op deze manier is de empirische werkelijkheid leidend en richtinggevend voor het afleiden van een theorie.

Vanwege de kwalitatieve onderzoekstrategie waarin inductief te werk wordt gegaan, worden de abstracte begrippen geoperationaliseerd door gebruik te maken van sensitizing concepts. “Bij

sensitizing concepts kan een bestaande theorie een onderzoeker helpen om brede, algemene begrippen te formuleren die de waarneming enigszins richting geven” (Corbin & Strauss, 2008; Boeijs, 2008). Voordeel van het gebruik maken van sensitizing concepts is dat de waarneming open genoeg is om zaken te onderscheiden die nog niet bekend zijn uit eerder onderzoek, maar dat het ook voldoende gericht is zodat de waarneming nog enigszins gestuurd kan worden (Bleijenbergh, 2013, p. 43). Verder wordt, waar mogelijk, onderscheid gemaakt tussen theoretische en operationele definities.

Om tot een juiste operationalisering van de begrippen te komen, wordt gebruik gemaakt van een stappenplan. Waar mogelijk worden per begrip alle stappen doorlopen en beschreven. De stappen voor operationalisering luiden als volgt:

1. theoretische definitie;
2. operationele definitie;
3. set indicatoren;
4. reeks instructies voor de waarneming;
5. verwerking van de waarneming.

2.2 Evenementen

In deze paragraaf wordt de term ‘evenementen’ geoperationaliseerd. Dit wordt gedaan door achtereenvolgens de theoretische en de operationele definitie te geven en waar van toepassing een set indicatoren te noemen. Tevens wordt een reeks instructies voor de waarneming gegeven en wordt ingegaan op de verwerking van de waarneming.

Stap 1: Theoretische definitie

Er bestaat geen eenduidige definitie van een evenement. Dit onderzoek sluit aan bij de door veel gemeenten gehanteerde omschrijving van het begrip evenement, zoals beschreven in artikel 2:24 van het model Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). In de gehanteerde begripsbepaling is de autonome bevoegdheid van de burgemeester met betrekking tot evenementen(vergunningen)beleid het uitgangspunt. De omschrijving van het begrip evenement kan per gemeente variëren. Afwijkingen van deze omschrijving zijn echter meestal wel een toevoeging op de basisomschrijving (Kommerkamp J. , 2014).

Artikel 2:24 Begripsbepaling luidt als volgt:

Model APV (VNG)

Artikel 2:24 Begripsbepaling

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van:
 - a. bioscoopvoorstellingen;
 - b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h, van de Gemeentewet en artikel 5:22 van deze verordening;
 - c. kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen;
 - d. het in een inrichting in de zin van de Drank en Horecawet gelegenheid geven tot dansen;
 - e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
 - f. activiteiten als bedoeld in artikel 2:9 en 2:39 van deze verordening.
2. Onder evenement wordt mede verstaan:
 - a. een herdenkingsplechtigheid;
 - b. een braderie;
 - c. een optocht, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3 van deze verordening, op de weg;
 - d. een feest, muziekvoorstelling of wedstrijd op of aan de weg;
 - e. een klein evenement.
3. Onder klein evenement wordt verstaan een straatfeest of buurtbarbecue op een dag.

Gezien de focus van dit onderzoek wordt ter aanvulling op de theoretische definitie van de term evenement, tevens een definitie van een evenementenvergunning gegeven. De burgemeester heeft de autonome bevoegdheid voor het al dan niet verlenen van een evenementenvergunning. Deze vergunningsplicht biedt mogelijkheden aan de burgemeester om aan het evenement extra voorwaarden of voorschriften te verbinden in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, de verkeersveiligheid, de veiligheid van personen of goederen, de zedelijkheid of de gezondheid. Bij het al dan niet verlenen van een vergunning worden de adviezen van de hulpverleningsdiensten nadrukkelijk meegewogen (Kommerkamp J. , 2014).

Artikel 2:25 van het model Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) meldt het volgende over het organiseren van evenementen:

Model APV (VNG)

Artikel 2:25 Evenement

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.
2. Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, indien:
 - a. het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan ... personen;
 - b. het evenement tussen ... en ... uur plaatsvindt;
 - c. geen muziek ten gehore wordt gebracht voor 07.00 uur of na 23.00 uur;
 - d. het evenement niet plaatsvindt op de rijbaan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten;
 - e. slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan 10 m2 per object;
 - f. er een organisator is;
 - g. de organisator binnen ... werkdagen voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.
3. De burgemeester kan binnen ... werkdagen na ontvangst van de melding besluiten het organiseren van een evenement als bedoeld in het tweede lid te verbieden, indien daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
4. Het verbod van het eerste lid geldt niet voor een wedstrijd op of aan de weg, voor zover in het geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 10 juncto 148, van de Wegenverkeerswet 1994.

Stap 2: Operationele definitie

De theoretische definitie is toereikend voor dit onderzoek. Echter, aangezien er in de praktijk regelmatig gebruik wordt gemaakt van een classificatie, zal deze classificatie onder operationele definitie worden toegelicht. Over het algemeen worden evenementen in vier soorten onderverdeeld, te weten: meldingsplichtige, reguliere, aandachts- of risicovolle evenementen. Gangbare termen hierbij zijn O-, A-, B-, en C-evenementen. O-evenementen zijn de meldingsplichtige evenementen. Gezien de aard van dit onderzoek worden deze evenementen niet verder geoperationaliseerd.

Regulier evenement (A)

A – evenementen zijn kleinschalige, vergunningplichtige evenementen. Bij deze evenementen hoeven er geen aanvullende maatregelen getroffen te worden, omdat de risico's beperkt zijn. Bij deze evenementen voldoen de standaard-maatregelen. Aanvullende adviezen van de hulpdiensten zijn niet nodig. Een A-evenement wordt in de Landelijke Handleiding evenementenveiligheid (HEv) als volgt omschreven: "Een evenement, waarbij het (zeer) onwaarschijnlijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken" (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012).

Aandacht evenement (B)

B – evenementen zijn evenementen met een gemiddeld risico. Bij deze evenementen beoordelen de gemeente en hulpverleningsdiensten of er aanvullende maatregelen nodig zijn. Het gaat hier meestal om mono-disciplinaire adviezen en maatregelen. Als er wel multidisciplinaire maatregelen nodig zijn, wordt dit evenement als een C-evenement behandeld. Een B-evenement wordt in de Landelijke HEv als volgt omschreven: “Een evenement, waarbij het mogelijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken” (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012).

Risicovol evenement (C)

C – evenementen zijn grootschalige evenementen met een sterk verhoogd risico. Er wordt vaak publiek van buiten de eigen gemeente verwacht. Bij deze evenementen spreken de hulpverleningsdiensten gezamenlijk aanvullende maatregelen af en wordt een integrale risicoanalyse uitgevoerd. Op basis van deze analyse wordt een multidisciplinair advies opgesteld. Een C-evenement wordt in de Landelijke HEv als volgt omschreven: “Een evenement, waarbij het (zeer) waarschijnlijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken” (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012).

De gehanteerde definitie van een risicovol evenement bestaat uit drie delen. Het eerste van de drie delen van de definitie is gebaseerd op de publicatie *Veilige Evenementen* van het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) (2009). Het tweede en derde deel van de definitie vindt zijn oorsprong in de Model-APV van de VNG, art. 2:25 Evenement, lid 3.

Risicovol evenement

1. 'Een voorzienbare of onvoorzienbare gebeurtenis, die toegankelijk is voor een verzameling mensen, plaatsheeft binnen een bepaalde tijd en binnen een bepaalde omgeving en
2. waarbij het (zeer) waarschijnlijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en
3. maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'.

Stap 3: Set indicatoren

Een belangrijke stap in het operationaliseringsproces is het beschrijven van de indicatoren. Door deze indicatoren wordt het concept in de werkelijkheid meetbaar. De indicatoren behorende bij de term ‘evenementen’, komen overeen met de stappen zoals gevolgd bij de vergunningverlening van evenementen en luiden als volgt:

- aanvraag;
- behandeling;
- besluit;
- toezicht;
- evaluatie.

Stap 4: Reeks instructies voor de waarneming

Er zijn velerlei soorten evenementen te onderscheiden. Deze soorten zijn niet allemaal van toepassing voor dit onderzoek en afbakening is gewenst. Alleen evenementen die voldoen aan de volgende instructiecriteria worden meegenomen in dit onderzoek. De instructiecriteria zijn:

- De evenementen zijn meerdere malen georganiseerd (of daar de intentie toe hebben).
- De evenementen vinden plaats in verschillende gemeenten.

- Er heeft zich een incident voorgedaan tijdens de opbouw/afbouw van het evenement of tijdens het evenement.
- Er is sprake van incidenten met verschillende oorzaken.
- Het evenement vindt plaats binnen de onderzoeksperiode: de jaren 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Stap 5: Verwerking van de waarneming

Ondanks de aanwezigheid van een risicoclassificatie voor evenementen, wordt de caseselectie niet gemaakt op basis van deze classificatie. Reden hiervoor is dat deze classificatie niet door elke gemeente hetzelfde wordt geïnterpreteerd. Daarnaast is bij de definiëring van een risicovol evenement het aantal deelnemers/toeschouwers niet bepalend. Er zijn meerdere risicovariabelen denkbaar bij evenementen. Zo kan een evenement dat op basis van het aantal deelnemers en toeschouwers als 'klein' wordt beschouwd toch als risicovol worden geclassificeerd. Bij evenementen die als C-evenement worden aangemerkt, worden die risico's als zeer voorstelbaar geacht of er zijn concrete aanwijzingen dat die risico's geëffectueerd worden. Aangezien deze risicoclassificatie op verschillende wijzen kan worden geïnterpreteerd en gehanteerd, is het voor de verwerking van de waarneming van belang dat de risicoclassificatie niet leidend is bij de analyse van documenten, diepte interviews en observaties.

2.3 Incidenten

In deze paragraaf wordt de term 'incidenten' geoperationaliseerd. Dit wordt gedaan door achtereenvolgens de theoretische en de operationele definitie te geven en waar van toepassing een set indicatoren te noemen. Tevens wordt een reeks instructies voor de waarneming gegeven en wordt ingegaan op de verwerking van de waarneming.

Stap 1: Theoretische definitie

Een incident is een onvoorziene gebeurtenis zonder aanwijsbare oorzaak, die niet noodzakelijk schade veroorzaakt (SWC, 2015). Het is een vervelende gebeurtenis die plotseling plaatsvindt (Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek, 2015a).

Stap 2: Operationele definitie

Een incident is een onvoorziene gebeurtenis al dan niet met een aanwijsbare oorzaak of schuldige, die optreedt vlak voor, tijdens of na een evenement, met verregaande gevolgen voor de verschillende betrokkenen en voor het evenement.

Stap 3: Set indicatoren

Een belangrijke stap in het operationaliseringsproces is het beschrijven van de indicatoren. Door deze indicatoren wordt het concept in de werkelijkheid meetbaar. Door per incident de aanwezigheid van deze indicatoren te bekijken, wordt meer inzicht verkregen in het incident. De indicatoren zijn voortgekomen uit deskresearch. De indicatoren behorende bij het begrip 'incidenten', luiden als volgt:

- media-aandacht;
- materiële schade;
- slachtoffers;
- aanvullende vergunningseisen;
- integraal veiligheidsadvies;
- risico-regelreflex.

Stap 4: Reeks instructies voor de waarneming

Er zijn velerlei soorten incidenten te onderscheiden. Deze soorten zijn niet allemaal van toepassing voor dit onderzoek en afbakening is gewenst. Alleen incidenten die voldoen aan de volgende instructiecriteria worden meegenomen in dit onderzoek. De instructiecriteria zijn:

- Er is sprake van incidenten in verschillende gemeenten.
- Er is sprake van incidenten die zich op verschillende evenementen hebben voorgedaan.
- Er is sprake van incidenten met verschillende oorzaken.
- De incidenten hebben plaatsgevonden binnen de onderzoeksperiode: de jaren 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Stap 5: Verwerking van de waarneming

Voor de verwerking van de waarneming is het van belang dat de bestudering van de incidenten op dezelfde wijze verloopt. Combinatie tussen de set indicatoren en de reeks instructies voor de waarneming is daarom gewenst. Op deze manier is enige vergelijking tussen de verschillende cases mogelijk.

2.4 Veiligheid

In deze paragraaf wordt de term ‘veiligheid’ geoperationaliseerd. Dit wordt gedaan door achtereenvolgens de theoretische en de operationele definitie te geven en waar van toepassing een set indicatoren te noemen. Tevens wordt een reeks instructies voor de waarneming gegeven en wordt ingegaan op de verwerking van de waarneming.

Stap 1: Theoretische definitie

Er zijn verschillende vormen van veiligheid te onderscheiden. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de vormen van veiligheid die door Muller, Helsloot en van Wegberg worden onderscheiden in het Handboek Veiligheid (Muller, Helsloot, & van Wegberg, 2012).

Sociale veiligheid

Sociale veiligheid (security) is te omschrijven als de mate waarin men vrij van dreiging van de openbare ruimte gebruik kan maken (Muller, Helsloot, & van Wegberg, 2012, p. 62). Het is te beschouwen als een verzamelnaam voor criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens (van Noije & Wittebrood, 2008, p. 21). Sociale veiligheid kent twee componenten: objectieve sociale veiligheid en subjectieve sociale veiligheid. Bij objectieve sociale veiligheid gaat het om de daadwerkelijke situatie die de sociale veiligheid aantast. Bij subjectieve sociale veiligheid gaat het om de gepercipieerde kans dat een situatie zich voordoet die de sociale veiligheid aantast (Muller, Helsloot, & van Wegberg, 2012, p. 62).

Fysieke veiligheid

Fysieke veiligheid is te beschouwen als de mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door ongevallen en tegen onheil van niet-menselijke oorsprong (Stol, 2011). Hierbij valt te denken aan overstromingen, storm en blikseminslagen, epidemieën, brand, explosies, verkeersongelukken en dergelijke. Er kan gedacht worden aan veiligheid van gezondheid, materiële bezittingen en leefomgeving. Bij fysieke veiligheid (safety) wordt bedoeld op de bedreiging ervan door ongevallen (Muller, Helsloot, & van Wegberg, 2012, p. 70).

Nationale veiligheid

Binnen de Strategie Nationale Veiligheid wordt het begrip veiligheid onderscheiden in territoriale, ecologische, economische en fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2007). Muller, Helsloot en van Wegberg zien deze onderscheidingen als vitale

belangen, behorend onder de terminologie van nationale veiligheid (2012). “De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van onze staat en/of onze samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van potentiële maatschappelijke ontwrichting. Nationale veiligheid omvat zowel de aantasting van de veiligheid door opzettelijke menselijk handelen (security) als aantasting door rampen, systeem- of procesfouten, menselijk falen of natuurlijke anomalieën zoals extreem weer (safety)” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2007, pp. 9-10).

Digitale veiligheid

Digitale veiligheid verwijst naar de ongecompromitteerde verwerking van digitale gegevens die betrekking hebben op burgers en bedrijven. Dit betekent dat deze gegevens gevrijwaard blijven van inzage, manipulatie of misbruik door derden en onbevoegden (Muller, Helsloot, & van Wegberg, 2012, pp. 85-86). Deze definitie sluit aan bij de definitie die wordt gehanteerd in het Nationaal Trendrapport Cybercrime en Digitale Veiligheid.

Aangezien dit onderzoek specifiek kijkt naar incidenten die zich bij evenementen hebben voorgedaan, zijn verschillende vormen van veiligheid van toepassing. Zowel sociale veiligheid, waarbij het menselijk handelen centraal staat, als fysieke veiligheid, waar de niet-menselijke oorsprong leidend is, kunnen de grondslag vormen van incidenten. De operationele definitie gaat daarom specifiek in op sociale- en fysieke veiligheid.

Stap 2: Operationele definitie

Toestand of situatie waarin iemand of iets vrij is van gevaar of schade, of tegen dit gevaar beschermd wordt. Het betreft hier zowel gevaren met een oorsprong in menselijk handelen als gevaren die afhankelijk zijn van fysieke factoren.

Stap 3: Set indicatoren

Een belangrijke stap in het operationaliseringsproces is het beschrijven van de indicatoren. Door deze indicatoren wordt het concept in de werkelijkheid meetbaar. De indicatoren behorende bij de term ‘veiligheid’, luiden als volgt:

- objectieve sociale veiligheid;
- subjectieve sociale veiligheid;
- onheil van niet-menselijke oorsprong;
- veiligheid van gezondheid;
- veiligheid van materiële bezittingen;
- veiligheid van leefomgeving.

Stap 4: Reeks instructies voor de waarneming

Er zijn velerlei soorten veiligheid te onderscheiden. Deze soorten zijn niet allemaal van toepassing voor dit onderzoek en afbakening is gewenst. Alleen incidenten bij evenementen die voldoen aan de volgende instructiecriteria worden meegenomen in dit onderzoek. De instructiecriteria zijn:

- Incidenten bij evenementen veroorzaakt door sociale onveiligheid.
- Incidenten bij evenementen veroorzaakt door fysieke onveiligheid.

Stap 5: Verwerking van de waarneming

De incidenten die zich bij evenementen voordoen kunnen verschillende oorzaken hebben. Voor de caseselectie is het van belang om zowel incidenten veroorzaakt door sociale onveiligheid als incidenten veroorzaakt door fysieke veiligheid te selecteren. Op deze manier kunnen de verschillende vormen van veiligheid, in relatie tot het optreden van incidenten bij evenementen en de reacties die deze incidenten oproepen, met elkaar worden vergeleken.

2.5 Risico-regelreflex

In deze paragraaf wordt de term ‘risico-regelreflex’ geoperationaliseerd. Dit wordt gedaan door achtereenvolgens de theoretische en de operationele definitie te geven en waar van toepassing een set indicatoren te noemen. Tevens wordt een reeks instructies voor de waarneming gegeven en ingegaan op de verwerking van de waarneming.

Stap 1: Theoretische definitie

Naamgever van de risico-regelreflex is mevrouw Trappenburg (Trappenburg, 2014). Zij is bijzonder hoogleraar Grondslagen van het maatschappelijk werk aan de Universiteit voor humanistiek en hoofddocent bij Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit Utrecht. De term verscheen voor het eerst in het essay ‘Veiligheid boven alles’? Trappenburg ziet de risico-regelreflex als de valkuil om zonder goed na te denken, na incidenten of media-aandacht voor risico’s, meteen te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen (Trappenburg, 2014). Voor de theoretische definitie is gekozen voor de definitie zoals gehanteerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het kennisdocument ‘Burgers over risico’s en incidenten’ (2014). De risico-regelreflex is: “Het automatisme om steeds meer veiligheidsmaatregelen te nemen ook als bij nadere beschouwing blijkt dat de negatieve effecten ervan groter zijn dan de voordelen. Negatieve effecten kunnen materieel van aard zijn (disproportionele investering in heel weinig veiligheidswinst) maar ook immaterieel zoals het verlies van keuzevrijheid of het verlies van het vertrouwen van Nederlanders in de overheid als blijkt dat honderd procent veiligheid toch niet te garanderen is” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014). Deze risico-regelreflex bestaat uit twee strekkingen naar aanleiding van risico’s en incidenten: enerzijds overregulering en anderzijds de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen (Trappenburg, 2014).

Stap 2: Operationele definitie

De theoretische definitie van de term risico-regelreflex omvat meerdere handelingsperspectieven. Het optreden van de risico-regelreflex kan leiden tot meer handhaving en naleving van regels, het kan leiden tot het aanpassen van procedures, het formuleren van andere procedures of kan leiden tot het ergens anders neerleggen van de verantwoordelijkheid. De risico-regelreflex kan ook leiden tot meer/minder regelgeving. Aangezien dit onderzoek zich met name richt op de tendensen van overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid, biedt enkel de theoretische definitie te weinig handvatten. In paragraaf 4.2 is het theoretisch kader rondom de risico-regelreflex verder uitgewerkt. De operationele definitie van de risico-regelreflex luidt als volgt: “Na het optreden van een incident bij een evenement volgt de roep om dergelijke incidenten te voorkomen. De tendensen van overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid kunnen hierbij de overhand gaan nemen waardoor de politiek-bestuurlijke as onder druk komt te staan met als gevolg: inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie, risicomijdend gedrag van de betrokkenen en afbreuk aan het imago van het evenement en/of de desbetreffende gemeente”.

Stap 3: Set indicatoren

Een belangrijke stap in het operationaliseringsproces is het beschrijven van de indicatoren. Door deze indicatoren wordt het concept in de werkelijkheid meetbaar. De indicatoren behorende bij de risico-regelreflex, luiden als volgt:

- Inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie.
Inefficiëntie is een van de gevolgen van de risico-regelreflex. Door het optreden van incidenten bij evenementen kan kramp optreden met inefficiëntie van het evenementenorganisatieproces tot gevolg. Door inefficiëntie van het evenementenorganisatieproces kan het organiseren van een evenement meer tijd in beslag nemen.

- Risicomijdend gedrag van de betrokkenen.
Uit angst voor incidenten, kan er bij de betrokkenen en bepaalde mate van kramp optreden. Door die kramp kan risicomijdend gedrag ontstaan. Bij de politiek-bestuurlijke as kan risicomijdend gedrag bijvoorbeeld zichtbaar worden door het moeizaam verlenen van vergunningen voor evenementen, hulpdiensten kunnen zwaardere adviezen gaan verlenen en organisatoren kunnen huiverig worden in de organisatie van evenementen.
- Afbreuk aan het imago van het evenement en de desbetreffende gemeente.
Het optreden van de risico-regelreflex kan afbreuk doen aan het imago. Voor wat betreft het optreden van incidenten bij evenementen, kan afbreuk aan het imago van het evenement een van de gevolgen zijn. Afbreuk aan het imago van het evenement kan onder andere leiden tot minder bezoekersaantallen en zo het voortbestaan van het evenement bedreigen. Afbreuk aan het imago van de desbetreffende gemeente kan ook volgen uit het optreden van de risico-regelreflex. Doordat er bij een evenement een incident is opgetreden, kan de gemeente waarin het desbetreffende evenement heeft plaatsgevonden, ook negatieve publiciteit krijgen en afbreuk aan het imago kan het gevolg zijn.

Stap 4: Reeks instructies voor de waarneming

De risico-regelreflex kan door verschillende aspecten worden bevorderd. Deze aspecten zijn niet allemaal van toepassing voor dit onderzoek en afbakening is gewenst. De nadruk in dit onderzoek ligt op de gevallen waar de risico-regelreflex is opgetreden naar aanleiding van incidenten bij evenementen. Aangezien het mogelijk is dat de risico-regelreflex door meer aspecten wordt gestimuleerd dan enkel incidenten bij evenementen, worden hier een aantal mogelijke oorzaken genoemd. De instructiecriteria zijn:

- Incident
Door het zich voordoen van een incident bij een evenement kan het optreden van de risico-regelreflex worden bevorderd.
- Politieke bemoeienis
Politieke bemoeienis kan de urgentie van bepaalde zaken verhogen en zo het optreden van de risico-regelreflex bevorderen.
- Procedures
Het aanwenden van nieuwe of aanvullende procedures kan het optreden van de risico-regelreflex bevorderen.
- Cultuur
De cultuur binnen een organisatie kan mede het optreden van de risico-regelreflex bevorderen.

Stap 5: Verwerking van de waarneming

De aanwezigheid van deze indicatoren kan de aanwezigheid van de risico-regelreflex vaststellen. Tussen de indicatoren kan sprake zijn van samenhang. Voor de vaststelling van de risico-regelreflex hoeven niet alle indicatoren te worden vastgesteld. Per case wordt gekeken of, en zo ja, welke indicatoren aanwezig zijn en in hoeverre er sprake is van de risico-regelreflex. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre deze bestaat uit overregulering en/of uit het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid.

2.6 Overige operationaliseringen

Aangezien voor de vraagstelling van dit onderzoek en het veronderstelde verband een aantal begrippen zijn gehanteerd die verschillend kunnen worden geïnterpreteerd, is verdere operationalisatie gewenst. Voor deze begrippen zal enkel een operationele definitie worden gegeven.

Vorbereiding van evenementen

In de voorbereiding van evenementen worden keuzes gemaakt met betrekking tot het ondersteunende en uitvoerende werk. De Landelijke Handreiking Evenementenveiligheid (HEv) omschrijft deze processtap als volgt: “De betrokken diensten kiezen, binnen de kaders van het bevoegd gezag, wie welk uitvoerend en ondersteunend werk verricht in de risicofase (pro-actie en preventie), incidentfase (preparatie en respons) en herstelfase (nazorg) van het evenement” (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012, p. 10). Het product is een integraal operationeel plan. Binnen de voorbereiding van evenementen zijn dus verschillende fasen te onderkennen. Omwille van het inkaderen van het onderzoek, richt dit onderzoek zich met name op de operationele voorbereiding op evenementen. Dit betreffen de preparatie- en preventieschakels van de veiligheidsketen. Er zal daarom vooral over operationele voorbereidingen worden gesproken.

Actoren

Actoren zijn betrokkenen bij de uitvoering van het onderzoek of de sanering (Encyclo, 2015a). Dit kunnen personen, organisaties en instanties zijn. Een actor kan een invloedrijke persoon zijn in een proces (Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek, 2015b). Door het onderzoeksveld in drie assen te verdelen, zijn de actoren geclassificeerd. Hierdoor worden de onderzoeksvragen vanuit verschillende invalshoeken belicht en wordt getracht een compleet beeld van het onderzoeksveld te krijgen en tot gedegen resultaten te komen. In paragraaf 6.2.1 wordt een overzicht gegeven van het assenstelsel en worden de actoren verder toegelicht.

Knelpunten

Een knelpunt is een probleem of een punt waar moeilijkheden zitten (Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek, 2015c). Dit onderzoek richt zich specifiek op de moeilijkheden die de verschillende actoren ervaren in de huidige manier van werken rondom de operationele voorbereiding van evenementen. Er wordt ook aandacht besteed aan de oorzaken van deze knelpunten. Door het in kaart brengen van deze knelpunten, kunnen de zienswijzen van de actoren in dit onderzoek beter worden geanalyseerd. Dit kan bijdragen aan de doeltreffendheid van andere manieren die worden aangedragen om de veiligheid van evenementen te verbeteren.

Trends in het openbaar bestuur

Een trend is een (geschatte) richting van een bepaalde ontwikkeling (Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek, 2015d). Er kan van een trend worden gesproken als een koers zich gedurende een langere tijd in een bepaalde, duidelijke richting beweegt. In dit onderzoek wordt ingegaan op de trends deregulering en publiek-private samenwerking.

Verbeteren van de veiligheid van evenementen

Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen. Alvorens te kunnen vaststellen of dit doel is behaald, dient overeenstemming te zijn over wat een beter veiligheidsniveau is. Met ‘verbeteren’ van de veiligheid van evenementen wordt bedoeld op evenementen die met minder calamiteiten verlopen. Dit geldt zowel in de aanloop van het evenement, als tijdens het evenement en bij de afbouw daarvan. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ‘beter’ niet voor alle actoren hetzelfde zal worden ervaren. Wat door de ene actor als prettig wordt ervaren of als een verbetering ten opzichte van de situatie voorheen, kan door de andere actor anders worden gezien en ervaren. Dit subjectieve element wordt in de analyse meegenomen.

3. BELEIDSKADER

Op het veld zijn wapens weinig waard, als er in de staat geen goed beleid is (Cicero, 44 v.C.). In moeilijke en hachelijke omstandigheden is het stoutste beleid het veiligst (Livius, 59 v.C.-17 n. C.).

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader behorende bij de organisatie van evenementen geschetst. Dit wordt gedaan door achtereenvolgens het wettelijk kader, het evenementenbeleid, het procesmodel evenementenveiligheid en het integrale veiligheidsadvies te bespreken. Aan de hand van het beleidskader kan inzicht worden verkregen in de huidige wet- en regelgeving rondom de operationele voorbereiding van evenementen en de aanvullende handreikingen en regelingen rondom de evenementenveiligheid.

3.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor het evenementenbeleid wordt gevormd door de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In deze paragraaf worden de wetten benoemd en verder toegelicht.

3.1.1 Gemeentewet

Jaarlijks worden er in Nederland duizenden evenementen georganiseerd. De miljoenen bezoekers die deze evenementen aantrekken, gaan ervan uit dat zij niet worden blootgesteld aan gevaar, zolang ze zich zelf verantwoordelijk gedragen. Volgens de Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) is dit een terechte, en doorgaans ook juiste veronderstelling (Smit, 2015). De OVV is van mening dat de inwoners van Nederland zich beschermd mogen weten tegen gevaren waartegen zij zich niet zelf kunnen wapenen. De organisator van het evenement en de partijen die in zijn opdracht handelen, moeten in de eerste plaats bescherming bieden tegen de gevaren waartegen de bezoekers zichzelf niet kunnen wapenen. De overheid ziet erop toe of de wijze waarop de organisator zijn risico's beheerst, in voldoende mate de openbare veiligheid waarborgt (Smit, 2015). Zoals in artikel 174 van de gemeentewet is aangegeven, heeft de wetgever voor deze taak de burgemeester als bevoegd gezag aangewezen. De burgemeester is op grond van artikel 174 van de Gemeentewet belast met het toezicht op openbare samenkomsten en de uitvoering van de verordeningen die hier betrekking op hebben (Kommerkamp J., 2014). Op basis van dit artikel ontleent de burgemeester ook de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de aanvraag voor de evenementenvergunning. Met het oog op de bescherming van de veiligheid en gezondheid, is de burgemeester tevens bevoegd om hier bevelen over op te dragen. Artikel 174 Gemeentewet luidt als volgt:

Artikel 174 Gemeentewet

1. De burgemeester is belast met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.
2. De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van de veiligheid en gezondheid nodig zijn.
3. De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

3.1.2 Algemene wet bestuursrecht

De Awb bevat algemene regels over de verhoudingen tussen de overheid, bedrijven, burgers et cetera. De wet geeft aan hoe de overheid besluiten moet voorbereiden, bekendmaken en binnen welke termijnen besluiten gemaakt moeten worden. Verder kan de Awb als maatgevend worden aangemerkt, in die zin dat de Awb als ‘vangnet’ fungeert met betrekking tot het handelen van de gemeente, beslistermijnen, bekendmaking van de besluiten en de rechtsbescherming voor belanghebbende derden (bezwaar- en beroep) als er in een APV of een andere formele wet niets is geregeld (Gemeente Heerlen, 2013).

3.1.3 Algemene Plaatselijke Verordening

In de APV van de gemeenten worden de bepalingen van artikel 174 Gemeentewet nader ingevuld. De inhoud van de APV staat dus niet vast en kan per regio of gemeente verschillen (Veiligheidsregio IJsselland, 2011). De heer De Bok, creatief ontwerper evenementen, geeft in een reportage van de NOS van zaterdag 1 augustus jongstleden aan dat hij deze verschillen ook ervaart. “Het verschilt gewoon per gemeente of per stadsdeel. In die zin is er een soort wildgroei, want de ene gemeente loopt daarin verder voorop dan de andere gemeente. Het is lastig werken in die zin dat je continu moet schakelen per project” (Nederlandse Omroep Stichting [NOS], 2015). Gemeenten kunnen middels de vaststelling van het evenementenbeleid hun keuzes op het gebied van evenementen verdere invulling geven. In de APV is opgenomen dat de burgemeester nadere vergunningsvoorwaarden kan stellen over de omstandigheden waaronder een evenement kan plaatsvinden (Kommerkamp J. , 2014).

3.2 Evenementenbeleid

Het evenementenbeleid verschaft duidelijkheid aan organisatoren en burgers, biedt gemeenteraden de mogelijkheid het bestuur te controleren en om zelf mee te denken en levert een bijdrage aan het stroomlijnen van de samenwerking. Daarnaast heeft het evenementenbeleid een belangrijke juridische status (Dorst & Schaap, 2011, pp. 6-7). Het evenementenbeleid geeft aan hoe de balans tussen het veiligheidsbelang en andere belangen wordt bepaald. Ten aanzien van het waarborgen van de veiligheid van evenementen, kan de gemeente regels opstellen. Het integraal evenementenbeleid op het gebied van veiligheid is in tien elementen onderverdeeld, te weten (Dorst & Schaap, 2011, p. 7):

1. Bestuurlijke uitgangspunten in het risicobeleid voor evenementen.
2. Verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid en gezondheid.
3. Organisatie samenwerking - lokaal en regionaal.
4. Gebruik evenementenkalender.
5. Inhoudelijke eisen en kwaliteitscriteria voor evenementen en hun organisatoren.
6. Evenementenlocaties: de aard, het aantal en omvang van de evenementen.
7. Beoordeling en classificatie van evenementen in risicoklassen.
8. Procesbeschrijving vergunningverlening met verschillen per risicoklasse.
9. Uitvoering en handhaving van beleid.
10. Evaluatie en herziening van beleid.

3.2.1 Landelijke Handreiking Evenementenveiligheid (HEv)

In 2010 heeft het Veiligheidsberaad op initiatief van het Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing (POC) de opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een landelijke Handreiking Evenementenveiligheid (HEv) (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012). Deze handreiking bestaat uit verschillende min of meer autonome delen. Doel van de handreiking is het bevorderen van de

veiligheid van evenementen. De focus van de handreiking ligt primair op het adviseren van gemeenten bij het bepalen van de behandelaanpak van evenementen en daarbij het adviseren van het bevoegd gezag over risicovolle situaties bij evenementen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft, aansluitend op deze handreiking, de opdracht gegeven om ook een handreiking voor de gemeenten op te stellen (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012, p. 7). Elke regio kent haar eigen regionale uitwerking van de HEv.

Evenementen zijn goed voor de stad vanwege vele factoren, maar zorgen tegelijkertijd ook voor een belasting van diezelfde stad. Dit vraagt om regulering van (onder andere) evenementen. Regulering met betrekking tot het aantal evenementen, spreiding van evenementen, de locatie daarvan, eindtijden, de geluidsbelasting, procedurele aspecten en openbare orde en veiligheid. Elke gemeente heeft haar eigen nota evenementenbeleid. Uitgangspunten bij het formuleren van regels voor evenementen zijn dat de regels voor evenementen voor iedereen duidelijk en helder moeten zijn, dat er evenwicht moet zijn tussen de diverse functies in een bepaald gebied en de te houden evenementen en dat de locatie waar het evenement gehouden wordt, moet dienen als een passend decor voor dat evenement. De regulering van evenementen is vastgelegd in diverse beleidsregels. Per gemeente zijn deze beleidsregels terug te vinden in de nota evenementenbeleid.

3.2.2 Landelijke Voorziening Evenementen-vergunning (LVE)

Gelijktijdig met de opdracht voor het ontwikkelen van een landelijke Handreiking Evenementenveiligheid is er door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een Landelijke Voorziening Evenementen-vergunning (LVE). Deze voorziening is ontwikkeld binnen het programma 'Slim geregeld, goed verbonden' en wordt aangeduid als de Evenement Assistent (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012). De Evenement Assistent helpt gemeenten en andere betrokkenen in het proces van vergunningverlening. De Evenement Assistent tracht te zorgen voor minder administratieve lasten, minder onnodige bureaucratie en meer service (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015a). Doordat gewerkt wordt met een adequate digitale vragenlijst kan landelijk uniform te werk worden gegaan. Er vindt toetsing plaats op de wettelijke kaders en de risicoscan en het risicoadvies zijn geautomatiseerd. Verder is alle informatie voor alle betrokkenen op één plek aanwezig en 24 uur per dag online beschikbaar. De Evenement Assistent tracht een kostenbesparing van 15%-20% te bereiken doordat er minder handelingen verricht hoeven te worden. Vanaf november 2014 is de Evenement Assistent beschikbaar voor gebruik door gemeenten en veiligheidsregio's. Over de daadwerkelijke toepassing en aansluiting van deze voorziening in de praktijk is vanwege de recentelijke ingebruikname nog geen uitsluitsel te geven.

3.3 Procesmodel evenementenveiligheid

In het procesmodel evenementenveiligheid worden zeven (iteratieve) processtappen weergegeven. De zeven stappen hoeven niet bij elk evenement geheel doorlopen te worden. Zo zullen de voorspelbare reguliere evenementen niet leiden tot processtap 3 en verder en zullen de onvoorspelbare evenementen juist processtappen 1 en 2 niet doorlopen. Aangezien het procesmodel de kern van de Handreiking Evenementenveiligheid weergeeft en als verdieping van dit beleidskader kan dienen, is het procesmodel in bijlage II opgenomen. Hieronder worden de processtappen afzonderlijk en globaal doorlopen.

1. Melden evenement/ aanvragen vergunning

Op basis van een (digitaal) aanvraagformulier doet de organisator een melding van of een aanvraag voor het evenement (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012). De voorziening Evenement Assistent kan hierbij ondersteunend zijn. Het verlenen van vergunningen voor evenementen is een verantwoordelijkheid van de burgemeester van de gemeente waar het evenement plaatsvindt.

2. Behandelaanpak – risicoscan

Om de behandelaanpak van evenementen te bepalen, worden evenementen geclassificeerd. Dit wordt gedaan op basis van een risicoscan. De landelijke Handreiking Evenementenveiligheid (HEv) gaat uit van een vierdelige classificatie, bestaande uit meldingsplichtige, reguliere, aandachts-of risicovolle evenementen. Gangbare termen hierbij zijn 0-, A-, B-, en C-evenementen (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012, p. 10). Over het algemeen worden C-evenementen als risicovolle evenementen aangeduid. De classificatie van evenementen door gemeenten voor het bepalen van de behandelaanpak komt tot stand op basis van bilaterale of multilaterale afstemming met de relevante diensten. Op basis van de behandelaanpak wordt bepaald of een vergunning wordt geweigerd, verleend of onder bepaalde voorwaarden wordt verleend. Deze behandelaanpak kan op basis van een monodisciplinair of integraal veiligheidsadvies plaatsvinden. Bij risicovolle evenementen wordt een adviesfase ingesteld waar een verzoek tot een integraal veiligheidsadvies uit voortvloeit. Bij aandachtsevenementen is deze fase optioneel.

3. Signaleren en integraal adviseren

Het Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing (POC) heeft de aanvullende opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een risicoprofiel van het evenement (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012, p. 9). Dit is een hulpmiddel voor het inventariseren en analyseren van risico's en naar aanleiding daarvan het daarop afstemmen van de capaciteiten. In de praktijk worden echter voornamelijk Excelmodellen gebruikt en zijn er geen valide hulpmiddelen beschikbaar om dit risicoprofiel op te stellen. Aanvullend op deze Excelmodellen is een hulpmiddel ontwikkeld om de waarschijnlijkheid en impact van bepaalde incidenttypen te schatten (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012, p. 10). Het integraal veiligheidsadvies vormt het resultaat van deze processtap.

4. Besturen van het werk

De vierde processtap gaat om het vaststellen van het risicobeleid door het bevoegd gezag, tegen de achtergrond van lokaal en/of regionaal beleid. Deze processtap bepaalt het beleid en de strategie. Daarnaast is ze richtinggevend en adviserend en worden er afspraken in vastgelegd. De landelijke HEv is gericht op het risicobeleid bij voorzienbare risicovolle evenementen. Wanneer er zich plotselinge gebeurtenissen voordoen, en er dus sprake is van onvoorzienbare risicovolle evenementen, gelden het regionaal risicoprofiel en het daarop gebaseerde beleidsplan als uitgangspunt voor de te behalen operationele prestaties. Resultaat van deze processtap is het risicobeleid van het evenement.

5. Voorbereiding van het werk

Bij het voorbereiden van het werk worden maatregelen en voorzieningen gepland. De aanpak wordt bepaald en er worden keuzes gemaakt met betrekking tot het ondersteunende en uitvoerende werk. De Landelijke HEv omschrijft deze processtap als volgt: "De betrokken diensten kiezen, binnen de kaders van het bevoegd gezag, wie welk uitvoerend en ondersteunend werk verricht in de risicofase (pro-actie en preventie), incidentfase (preparatie en respons) en herstelfase (nazorg) van het evenement" (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012, p. 10). Het product is een integraal operationeel plan.

6. Uitvoeren en ondersteunen van het werk

Het product uit de vijfde processtap, het integraal operationeel plan, vormt het kader voor de processtap uitvoeren en ondersteunen van werk. Dit betreft de maatregelen en voorzieningen in de risico-, incident- en herstelfase van de risicovolle situatie. Resultaat van deze processtap is een (operationeel) verslag.

7. Verbeteren van het werk

De laatste processtap betreft het verbeteren van het werk, de evaluatie. De landelijke HEv verwijst hierbij naar: “Het leren en verbeteren op basis van kwaliteitsmanagementsystemen van de betrokken diensten en het (te ontwikkelen) kwaliteitsmanagementsysteem van de veiligheidsregio” (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012, p. 11). Hier wordt verbeterinformatie verzameld en verwerkt en wordt verbeterwerk gemonitord. Het verbeterplan evenementenveiligheid is het product van de processtap.

3.4 Integraal veiligheidsadvies

Bij risicovolle evenementen vraagt de gemeente een integraal veiligheidsadvies aan de veiligheidsregio. Dit integrale veiligheidsadvies is het resultaat van de derde processtap, zoals in paragraaf 3.3 reeds is beschreven. Om tot de betekenis van het integraal veiligheidsadvies te komen, is kennis over de rol van de veiligheidsregio benodigd. Deze paragraaf gaat daarom eerst in op de betekenis van de veiligheidsregio's om vervolgens in te gaan op de totstandkoming en betekenis van het integraal veiligheidsadvies.

3.4.1 Veiligheidsregio's

Volgens het kabinet-Balkenende IV kan en moet de bestuurlijke- en operationele slagkracht van partijen die betrokken zijn bij rampenbestrijding en crisisbeheersing beter (Instituut Fysieke Veiligheid, 2015). Als gevolg hiervan is op 1 oktober 2010 de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. Op basis van deze wet zijn er in Nederland 25 veiligheidsregio's ingesteld. Binnen deze veiligheidsregio's werken de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio² (GHOR), brandweer, politie, gemeenten en crisispartners samen om de rampenbestrijding en crisisbeheersing te organiseren (Veiligheidsregio IJsselland, 2014, p. 3). Gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk voor de bevolkingszorg. Enkele relevante wetten en regelingen voor veiligheidsregio's zijn: Wet veiligheidsregio's (Wvr); Besluit veiligheidsregio's (Bvr); Besluit personeel veiligheidsregio's; Gemeentewet; Politiewet 2012; Wet publieke gezondheid (Wpg) en de Waterwet. (Veiligheidsbureau, 2014, p. 7). De taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio's staan beschreven in de Wet veiligheidsregio's, de Wet publieke gezondheid en de Tijdelijke wet ambulancezorg. Wet- en regelgeving is leidend. De wettelijke hoofdtaken, zoals genoemd in artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's, luiden als volgt:

1. Het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises.
2. Het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald.
3. Het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid.
4. Het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.
5. Het instellen en in stand houden van een brandweer.

² Voorheen Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen

6. Het instellen en in stand houden van een GHOR.
7. Het voorzien in de meldkamerfunctie.
8. Het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel.
9. Het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f, en g genoemde taken.

Voor de ontwikkeling van de veiligheidsregio's zijn een aantal wettelijke ontwikkelingen noemenswaardig. Eind 2013 is er een evaluatierapport over de Wvr verschenen, geschreven door de commissie Hoekstra. Deze evaluatie reikt bouwstenen aan voor verdere ontwikkeling van de veiligheidsregio's. Het veiligheidsberaad, waar alle voorzitters van de veiligheidsregio's aan deelnemen, bekleden hierin een leidende rol. Naast de Wvr zijn drie andere wetten in aantocht die voor de veiligheidsregio's van betekenis kunnen zijn (Veiligheidsregio IJsselland, 2014, p. 4). Dit zijn de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet. Deze wetten zijn naar verwachting achtereenvolgens van kracht in 2015, 2016 en 2018. Verder zijn gemeenten vanaf 1 januari 2014 ingevolge de Wet veiligheidsregio's verplicht de gemeentelijke brandweezorg onder te brengen bij de veiligheidsregio.

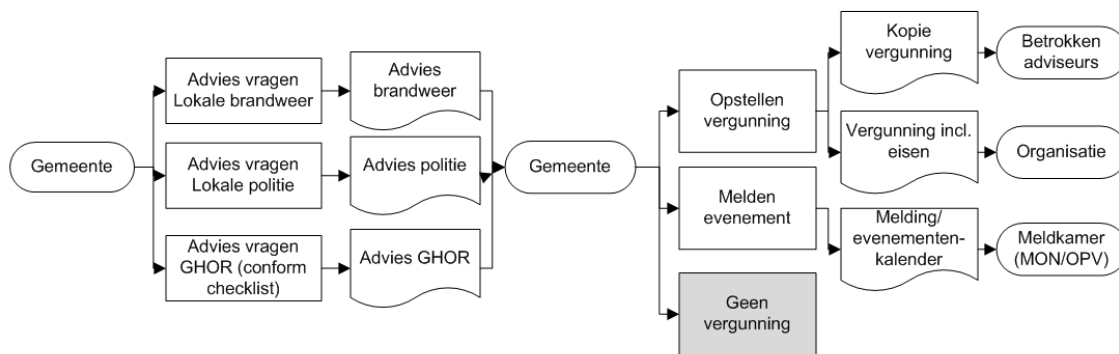
3.4.2 Gemeenschappelijke regelingen

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden de samenwerkingsverbanden tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen geregeld. Deze wet dateert uit 1984 en is sinds die tijd de belangrijkste grondslag voor samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen. In deze gemeenschappelijke regelingen zijn ook regelingen opgesteld die van belang zijn bij de organisatie van evenementen.

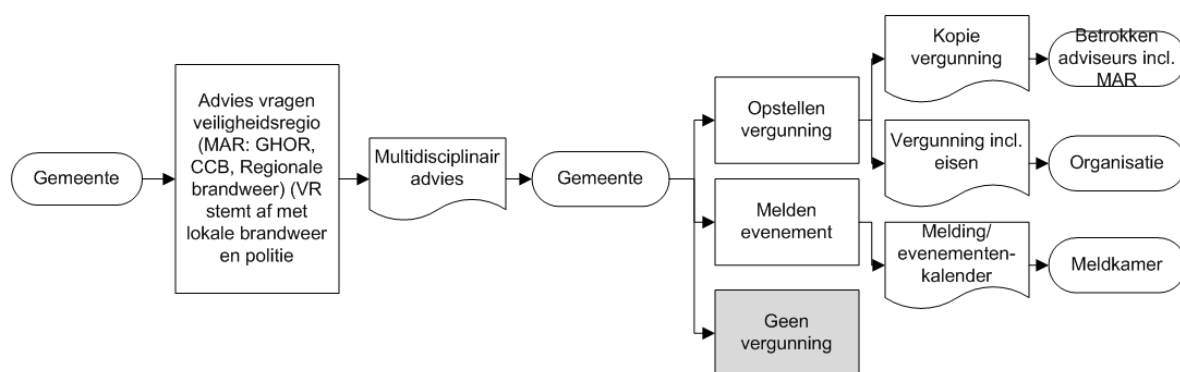
3.4.3 Integraal veiligheidsadvies

Naast de hiervoor genoemde wettelijke taken, hebben veiligheidsregio's een taak bij evenementenadvisering. Zoals in paragraaf 3.3 reeds is aangehaald, leidt de derde processtap tot een integraal veiligheidsadvies. Voor geplande evenementen geldt een eigen voorbereidingstraject met coördinatieafspraken (Veiligheidsbureau, 2014). Bij grootschalige evenementen winnen gemeenten advies in bij de politie, brandweer en GHOR. Na de vergunningverlening werken zij samen bij de operationele voorbereiding zoals beschreven in de vijfde processtap van de Handreiking Evenementenveiligheid (Instituut Fysieke Veiligheid, 2012, pp. 9-12).

Bij de evenementenadvisering wordt ook gebruik gemaakt van de reeds benoemde classificatie. Voor A- en B-evenementen wordt het schema gevolgd, zoals weergegeven in figuur 1. Voor C-evenementen wordt het schema gevolgd, zoals weergegeven in figuur 2. C-evenementen zijn grootschalige evenementen met een sterk verhoogd risico. Bij zo'n evenement wordt vaak publiek van buiten de gemeente verwacht. Bij risicovolle evenementen wordt in samenwerking met de lokale hulpdiensten een risicoanalyse gemaakt en worden aanvullende maatregelen afgesproken. Bij de inventarisatie van de risico's wordt de organisatie van het evenement ook betrokken. In de risicoanalyse worden verschillende scenario's meegenomen, zoals extreme weersomstandigheden (hitte, onweer); paniek in menigte, openbare orde et cetera. De waarschijnlijkheid dat het risico optreedt (W); de frequentie van blootstelling aan het risico (B); de grootte van de schade als het risico optreedt (de ernst) (E) worden tegen elkaar afgewogen. Resultaat hiervan zijn verschillende veiligheidsmaatregelen.



Figuur 1: Schema advisering A- en B-evenementen (Veiligheidsregio IJsselland, 2011)



Figuur 2: Schema advisering C-evenementen (Veiligheidsregio IJsselland, 2011)

Naast deze risicoanalyse wordt er bij C-evenementen een integraal veiligheidsadvies aan de veiligheidsregio gevraagd. De veiligheidsregio maakt samen met de lokale diensten een multidisciplinair advies en de organisator stelt een veiligheidsplan/calamiteitenplan op (Kommerkamp & Veeneman, 2010, p. 10). De samenstelling van dit integrale veiligheidsadvies en daarmee de advisering van het bestuur bij evenementen, is een taak van het proces risicobeheersing. Risicobeheersing is de basis van de operationele voorbereiding van de hoofdstructuur. Hieronder vallen het risicoprofiel, de risicomonitor en de niet-verplichte advisering over veiligheid bij evenementen (Veiligheidsregio IJsselland, 2013, pp. 20-24). De risicoanalyse met het bijbehorende advies wordt vervolgens naar de verantwoordelijke directeur van de leidende kolom (lid veiligheidsdirectie) gestuurd. Na akkoord wordt het advies aan de desbetreffende gemeente verzonden (Oosterik, 2014, p. 29). Veiligheidsregio's hebben hierin geen wettelijke taken. De onderlinge afstemming van de verschillende adviezen is een kwestie van slim organiseren. Hier ligt geen uitgesproken beleid van de veiligheidsregio aan ten grondslag (Veiligheidsregio IJsselland, 2011).

Wanneer het evenementen meerdere keren is georganiseerd, wordt bij de advisering gebruik gemaakt van de evaluaties van voorgaande edities (Kommerkamp & Veeneman, 2010, pp. 9-12). In de risicoanalyse worden de volgende aspecten nadrukkelijk besproken: meerdere evenementen gelijktijdig, vrije toegankelijke evenementen, programmering, alcohol en drugs, dance-evenementen en beveiliging.

4. THEORETISCH KADER

“Naar aanleiding van incidenten wordt vaak overgegaan tot wet- en regelgeving die een minimale bijdrage levert aan de veiligheid of zelfs een tegengesteld effect teweeg brengen” (Grabosky, 1995).

Het theoretisch kader geeft bij fundamenteel onderzoek de ‘state of the art’ op het gekozen onderzoeksterrein weer. In dit theoretisch kader wordt een beredeneerde keuze voor de relevant geachte theorieën gemaakt en worden de theorieën onderling gecombineerd. Het theoretisch kader is opgedeeld in drie thema’s, te weten: evenementenveiligheid, de risico-regelreflex (RRR) en public management. In dit onderzoek wordt het veronderstelde verband, tussen het optreden van de risico-regelreflex, overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid bij het domein evenementenveiligheid, onderzocht.

4.1 Evenementenveiligheid

Jaarlijks worden er in Nederland duizenden evenementen georganiseerd (Smit, 2015). Circa 3.500 evenementen trekken meer dan 5.000 bezoekers en de 100 grootste publieksevenementen trekken samen ruim 25 miljoen bezoekers (Onderzoeksraad Voor Veiligheid [OVV], 2015). Evenementen worden steeds groter en spectaculairder. Ondanks dat het aantal evenementen in de afgelopen jaren aanzienlijk is gegroeid, gaat het bijna altijd goed (Hengst, Regterschot, & Rovers, 2014). “Nederland is nog nooit zo veilig geweest, en toch is er bijna geen tolerantie meer voor risico’s en incidenten”. Dit concludeert Ballin in ‘Veiligheid boven alles?’ waarin essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex worden besproken. Hij concludeert dat na een zwaar ongeval met veel mediabelangstelling doorgaans onmiddellijk extra veiligheidsmaatregelen worden geëist om herhaling uit te sluiten (Ballin, 2011, pp. 5-7). Ballin plaatst twee kanttekeningen bij deze uitspraak. Zijn eerste kanttekening geeft aan dat veiligheid geen absoluut begrip is. Veiligheid is niet een op zichzelf staand begrip maar is relatief (Ballin, 2011). “Veiligheid is een complex thema met grote subjectieve componenten” (Uijlenbroek, 2010). Een risicoloze samenleving bestaat niet en veiligheid is niet te garanderen. Trappenburg zegt hierover: “Incidenten worden niet voorkomen door steeds nieuwe regels. Ze gebeuren gewoon. Wen er maar aan” (Trappenburg, 2014). De tweede kanttekening van Ballin luidt als volgt (Ballin, 2011, p. 5): “Op grond van emotioneel beladen risicoperceptie worden vaak maatregelen genomen die allerlei ongewenste effecten hebben, zoals onnodig hoge kosten, regeldruk, inperking van innovatie of bewegingsvrijheid en moeilijke uitvoerbaarheid door te complexe systemen. Misschien hebben we op een aantal terreinen de kritische grens bereikt”. Uijlenbroek geeft de volgende aanvulling: “We hebben in Nederland een heel veilige samenleving, zowel in historisch perspectief als in vergelijking met andere landen. Overheid, burgers en bedrijven steken veel geld en tijd in het veilig houden en veiliger maken van de samenleving. Echter, de nadelen van deze inspanningen worden ook regelmatig gevoeld.” (Uijlenbroek, 2010, p. 1).

Het heersende beeld over veiligheid en risico’s is dat volgens burgers de veiligheid boven alles moet staan. Dit blijkt ook uit een interview van de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) met creatief ontwerper evenementen de heer De Bok: “Een feest moet een feest blijven en we moeten voornamelijk in het achterhoofd houden: veiligheid boven alles” (Nederlandse Omroep Stichting [NOS], 2015). Toch blijkt uit onderzoek dat burgers echter veel nuchterder tegen risico’s en eigen verantwoordelijkheid aankijken dan bestuurders en volksvertegenwoordigers menen dat zij doen (Helsloot, 2011, p. 23). Volgens Spies veronderstellen zij soms, hetzij uit oprechte bezorgdheid, hetzij uit angst voor reacties in de media, dat beter elke put gedempt kan worden voordat er ook maar over kalveren gesproken wordt (Spies, 2012, p. 3). Een andere zienswijze komt van de heer

Bruinooge, burgemeester van Alkmaar. Door de stakingen van de politie vanwege een CAO-conflict met de overheid, zijn in het tweede weekend van augustus 2015 een aantal wedstrijden van de eredivisie afgelast. Na gesprekken met de voetbalclubs en supportersverenigingen, heeft Bruinooge de wedstrijd tussen AZ en Ajax wel door laten gaan. Bruinooge zegt hier het volgende over: “Ik ben van mening ben dat voetbalwedstrijden eigenlijk zonder politie gespeeld zouden moeten worden. We willen voetbal graag als een feestje zien, dus we moeten ook proberen om de inzet van politie bij voetbalwedstrijden terug te dringen, niet alleen in Alkmaar. Er is natuurlijk altijd een risico dat er dingen mis gaan, maar dat geldt bij alle evenementen die je in de stad organiseert en bij alles wat je mogelijk maakt. Ik durf dat risico aan en ik zie het eigenlijk niet als een risico maar als uitdaging” (Bruinooge, 2015). Bruinooge richt zich dus met name op de eigen verantwoordelijkheid van zowel burgers, voetbalclubs als supportersverenigingen. Uit deze berichten is af te leiden dat de overheid in een spagaat zit. “De overheid wordt erop aangesproken om enerzijds de samenleving maximaal veilig te laten zijn en anderzijds de lasten van deze veiligheid te minimaliseren” (Uijlenbroek, 2010, p. 1).

Ten gevolge van een incident bij een evenement komt er vaak een ambtelijke reactie. Deze reactie kan bijvoorbeeld nadruk leggen op economische belangen of op de leefbaarheid en kan zo de risico-regelreflex stimuleren. Het optreden van de risico-regelreflex kan leiden tot meer handhaving en naleving van regels, het kan leiden tot het aanpassen van procedures, het formuleren van andere procedures of tot het ergens anders neerleggen van de verantwoordelijkheid. De risico-regelreflex kan ook leiden tot meer/minder regelgeving. Dit onderzoek is specifiek gericht op de tendens van overregulering en de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid. Ingaande op die regulering merkt Sunstein op dat sterke regulering van nieuwe risico's bestaande risico's kunnen verergeren (Sunstein, 1990). Zoals uit het citaat van Grabosky (1995) aan het begin van dit hoofdstuk ook naar voren komt, leveren de wet- en regelgeving naar aanleiding van incidenten maar een minimale bijdrage aan de veiligheid. Ze kunnen zelfs een tegengesteld effect teweeg brengen. Programma's die met de beste bedoelingen zijn geïntroduceerd kunnen het volgens Grabosky zelfs erger maken (Grabosky, 1995). Dit onderzoek kijkt of dergelijke uitspraken ook bij evenementen van toepassing zijn waar zich incidenten hebben voorgedaan.

4.2 Risico-regelreflex

In deze paragraaf wordt ingegaan op de risico-regelreflex. Dit wordt gedaan door eerst de term ‘regulering’ te bespreken en vervolgens het fenomeen ‘risico-regelreflex’ uit te werken. Daarna wordt ingegaan op de gevolgen van de risico-regelreflex.

4.2.1 Regulering

Er bestaan verschillende zienswijzen over de werking van regulering en het mogelijke verband met de risico-regelreflex. Grabosky geeft in zijn artikel aan dat er naar aanleiding van incidenten vaak wordt overgegaan tot wet- en regelgeving die een minimale bijdrage levert aan de veiligheid of zelfs een tegengesteld effect teweeg brengen (Grabosky, 1995). Een cynische uitleg van deze contraproductieve regulering komt van Dwyer. Volgens hem houdt dit effect namelijk in dat autoriteiten minder gericht zijn op het realiseren van doelen voor de langere termijn (Dwyer, 1990). Zij zijn met name bezig met het imago op de korte termijn. In zo'n wereld bestaan regulerende programma's niet zozeer om externe effecten te controleren, maar juist om de zorgen te laten zien en de illusie te wekken dat er actie wordt ondernomen om deze zorgen te verminderen. Gevolg van deze zienswijze is dat uitkomsten die niet succesvol zijn, worden gezien als het probleem van iemand anders. Naast de uitleg van Dwyer, heeft ook Leone een cynische kijk op regulering. Volgens hem blijven verordeningen bestaan vanwege het verhogen van het concurrentievoordeel van een aantal gereguleerde entiteiten, dit ten koste van anderen (Leone, 1986).

4.2.2 Risico-regelreflex

Verondersteld wordt dat het blijven vasthouden aan regulerende maatregelen verband heeft met de zogeheten risico-regelreflex. Deze reflex is binnen het openbaar bestuur een bekende valkuil om te snel te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015b). Dit kan leiden tot het nemen van disproportionele maatregelen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011). Uijlenbroek verwoordt de risico-regelreflex als volgt: “Het mechanisme om maatregelen te eisen naar aanleiding van ieder risico of incident” (Uijlenbroek, 2010). Naamgever van de risico-regelreflex is mevrouw Trappenburg (Trappenburg, 2014). Zij is bijzonder hoogleraar Grondslagen van het maatschappelijk werk aan de Universiteit voor humanistiek en hoofddocent bij Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht. Mevrouw Trappenburg omschrijft de risico-regelreflex als volgt: “De valkuil om zonder goed na te denken, na incidenten of media-aandacht voor risico’s, meteen te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen” (Trappenburg, 2014). De term verscheen voor het eerst in het essay ‘Veiligheid boven alles’ (Trappenburg, 2011).

Waar het in de risico-regelreflex in essentie om gaat, zijn de overbodige, onbedoelde negatieve neveneffecten. De risico-regelreflex bestaat uit twee diep gewortelde tendensen naar aanleiding van risico’s en incidenten: enerzijds overregulering (met alle nadelige gevolgen van dien), anderzijds de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen. De risico-regelreflex is op tal van terreinen waarneembaar (Tol J. v., 2011). Op terreinen van fysieke veiligheid (safety) kan gedacht worden aan transport, brand, arbeidsomstandigheden, milieu en ook bijvoorbeeld de gezondheidszorg. Op terreinen van openbare orde en veiligheid (security) lijkt dit mechanisme op een vergelijkbare manier te werken (Tol J. v., 2011).

De tendens van overregulering van politici, bestuurders en ambtenaren kan een negatieve bijklank hebben. Er moet voor worden gewaakt dat incidentgedreven beleid niet a priori in een kwaad daglicht wordt gezet. Dat incidenten niet te voorkomen zijn, zegt ook Trappenburg in een artikel in het NRC Handelsblad. “Incidenten worden niet voorkomen door steeds nieuwe regels. Ze gebeuren gewoon. Wen er maar aan” (Trappenburg, 2010). In beginsel was de risico-regelreflex juist een positief fenomeen. Trappenburg beargumenteert dat de reflex tot een van onze beste eigenschappen als mens behoort: “De risico-regelreflex vloeit voort uit onze beste eigenschappen en is daarom lastig af te schaffen” (Trappenburg, 2011, p. 41). Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) sluit hierbij aan en zegt hierover het volgende: “In deze context wordt de reflex eenzijdig negatief geïnterpreteerd: niet alleen als een ondoordachte, maar ook als een onverstandige of zelfs dwaze reactie. Maar nota bene de auteur die de term ‘risico-regelreflex’ heeft geïntroduceerd, heeft erop gewezen dat dit in principe een mooie, activistische reflex is waar onze cultuur veel aan te danken heeft, zoals een historisch ongekend niveau van fysieke veiligheid (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011, p. 22). Verder stelt de WRR dat de risico-regelreflex op zichzelf geen probleem hoeft te zijn. Het gaat om de proportionaliteit van de reactie: “Als het politiek-bestuurlijke afweersysteem op hol slaat, dan keert het zich tegen de samenleving” (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011, p. 23). De WRR stelt verder dat als er na een serieus veiligheidsincident geen enkele politiek-bestuurlijke reactie is, er ook iets niet klopt.

In het discours van de risico-regelreflex staat meestal het politiek-bestuurlijke (wan)gedrag bij incidenten centraal staat. Om die reden hanteert de WRR in plaats van de term risico-regelreflex de term incident(regel)reflex (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011, p. 82). In dit onderzoek wordt vastgehouden aan de term risico-regelreflex. Reden hiervoor is dat er onvoldoende solide bewijs is voor de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten. De incident(regel)reflex zou zelf een kortzichtige interpretatie van de politiek-bestuurlijke drukte rond een beperkt aantal incidenten kunnen zijn. “De incident(regel)reflex past in een klimaat waarin de

overheid vaak al bij voorbaat wordt verdacht van kwalijk doen en laten, zonder dat hiervoor bewijzen zijn” (WRR 2011, p. 23). De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft zich in het rapport ‘Veiligheid en vertrouwen’ uitgelaten over de incidentenpolitiek in het kader van sociale veiligheid. “Dit advies meldt dat een verstandige omgang met incidenten vraagt om rust van politici om niet te ‘scoren’, rust van de media om niet te dramatiseren en rust van de burger om zich niet te laten meeslepen door mediageweld” (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011, p. 27).

De risico-regelreflex bestaat uit drie losse begrippen, te weten: risico, regel en reflex. Om de risico-regelreflex beter te kunnen expliciteren, worden de drie begrippen afzonderlijk toegelicht.

Risico

Een risico kan worden omschreven als de kans dat er iets vervelends gebeurt (Encyclo, 2015b). Volgens Wildavsky is een risico dat zich realiseert een incident (Tol, Helsloot, & Mertens, 2011, pp. 15-16). Het is niet mogelijk om in objectieve zin over risico’s te spreken. Risico’s zijn niet objectief maar subjectief van aard en verbonden met waarden. In het essay ‘Veiligheid boven alles’ haalt Brenninkmeijer Slovic aan en stelt dat alleen al de wijze waarop informatie over risico’s gepresenteerd wordt, opmerkelijke invloed heeft op de waardering van de risico’s (Brenninkmeijer, 2011, pp. 25-26). Denk hierbij aan de positieve of negatieve framing die op haar beurt weer van invloed is op de daaropvolgende besluitvorming. Naast de verantwoordelijkheid voor objectieve veiligheid is de overheid ook steeds meer verantwoordelijk voor de mate waarin burgers zich veilig voelen (subjectieve veiligheid).

Volgens Brenninkmeijer (2011, p. 31) zijn politici, bestuurders en ambtenaren behept met dezelfde psychologische reflexen als het om risico’s gaat als gewone burgers. Er wordt veelal gedacht dat burgers risico’s willen uitsluiten en veiligheid boven alles stellen. Echter, uit het essay ‘Veiligheid boven alles’ wordt het volgende gesteld: “Burgers blijken een nuchtere en rationele basishouding te hebben tegenover risico’s die zij vrijwillig of onvrijwillig lopen. Maar dat rationele vermogen moet wel aangesproken worden” (Helsloot & Tol, 2012). Verder stelt Van Eeten tijdens de Dag van het Risico op 19 mei 2010 dat risico’s niet zomaar afgewenteld mogen worden (Eeten, 2010).

Regel

“Elk individueel incident leidt [...] tot een roep om nieuwe algemene regels en controles. De facto leiden deze nieuwe regels echter tot minder veiligheid. De last om eraan te voldoen is groter dan het effect” (Opstelten, 2011b). Uit deze uitspraak lijkt de overtuiging te komen dat risico’s door regels bestreden kunnen worden. Het doorvoeren van verdere regulering is daarom een veel gehanteerde beleidsreactie na het zich voordoen van een incident. In dit onderzoek wordt met de term ‘regel’ geduid op zowel de wettelijke context van de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet veiligheidsregio’s, de maatschappelijke context met Algemene Plaatselijke Verordeningen en lokaal beleid als procedures, standaarden en afspraken.

Reflex

Een reflex is een snelle beweging die je maakt zonder erover na te denken (Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek, 2014). Het is een eenvoudig type van gedrag waarbij een bepaalde prikkel vrijwel zonder vertraging een bepaalde reactie teweegbrengt (Vries, Dijkstra, & Engelen, 2008). Deze definiëring geeft al deels het onwillekeurige karakter van de risico-regelreflex weer. In dit onderzoek wordt met de term ‘reflex’ verwezen naar de schijnbaar intuïtieve reactie van politici, bestuurders en beleidsmakers om na een incident risico’s te minimaliseren en te bestrijden door steeds weer nieuwe regels, richtlijnen en afspraken af te kondigen. Deze reflex is binnen het openbaar bestuur een bekende valkuil om te snel te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015b). Dit kan leiden tot het nemen van disproportionele maatregelen. De reflex kan er ook toe bijdragen dat de urgentie van veiligheidsmaatregelen wordt

aangeduid en veiligheidsmaatregelen hierdoor noodzakelijk zijn. Het optreden van de risico-regelreflex kan velerlei reacties tot gevolg hebben. In dit onderzoek wordt specifiek gericht op de tendensen van overregulering en van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid, zoals door mevrouw Trappenburg zijn onderscheiden (Trappenburg, 2014).

4.2.3 Gevolgen van de risico-regelreflex

Zoals in het conceptuele kader reeds is aangegeven, wordt de risico-regelreflex omschreven als het automatisme om steeds meer veiligheidsmaatregelen te nemen ook als bij nadere beschouwing blijkt dat de negatieve effecten ervan groter zijn dan de voordelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014). Deze negatieve effecten kunnen zowel materieel als immaterieel van aard zijn.

De WRR heeft in 2011 onderzoek gedaan naar de risico-regelreflex. In het rapport Evenwichtskunst geeft zij aan dat de zogenaamde risico-regelreflex op veel terreinen tot onevenwichtigheden leidt in het veiligheidsbeleid. Als voorbeeld van dergelijke onevenwichtigheden worden hoge kosten, inefficiënte inzet van overheidsmiddelen, laag veiligheidsrendement, aantasting van waarden als burgersvrijheden, onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en belemmering van technologische innovatie en welvaartsgroei genoemd (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011, p. 12).

Naast de hiervoor genoemde negatieve effecten, heeft de risico-regelreflex meer gevolgen. In 'Veiligheid boven alles?', waarin essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex worden besproken, geven verschillende auteurs de negatieve gevolgen en effecten van de risico-regelreflex weer. Samengevat komen daar de volgende negatieve gevolgen in naar voren (Tol, Helsloot, & Mertens, 2011):

- onnodige directe kosten voor de samenleving;
- inefficiënte overheidsinzet (tijd, aandacht en middelen van bestuur, beleid, uitvoering en toezicht);
- onnodige inperking van handelingsvrijheid of privacy van burgers;
- belemmering voor technologische innovatie in het bedrijfsleven en daarmee beperking van welvaartsgroei;
- afbreuk aan het imago van overheid en bestuur door onrealistische verwachtingen.

Bovenstaande negatieve gevolgen hebben onderling nauwe relaties. Mede hierdoor zijn zij niet van elkaar los te koppelen. Van Tol geeft in hetzelfde essay een samenvatting van de negatieve gevolgen van de risico-regelreflex. Volgens hem leidt het mechanisme namelijk tot overregulering en onevenredig verdeelde aandacht voor risico's (Tol, Helsloot, & Mertens, 2011, pp. 149-150).

Volgens mevrouw Trappenburg, naamgever van de risico-regelreflex, zijn de twee voornaamste negatieve gevolgen van de risico-regelreflex de toename van de administratieve lasten en de oplopende kosten van het veiligheidsbeleid (Trappenburg, 2011). Hierover zegt zij het volgende: "Strengere veiligheidsvoorschriften leiden vaak tot meer bureaucratie. Het is goed om dat van tevoren te bedenken, want voor veel burgers, instellingen en bedrijven is de administratieve lastendruk nu al vrij hoog. Een verdere verzwaring daarvan is nadelig, en dat moet worden meegewogen bij het nadenken over het aanscherpen van veiligheidseisen. Nieuw beleid invoeren of strenger handhaven kost bijna altijd geld. In principe betekent nieuw beleid dus lastenverzwaring voor burgers. Ook dat nadeel kan veel nadrukkelijker worden benoemd" (Trappenburg, 2011, p. 51). Mevrouw Trappenburg is van mening dat je juist na een incident de tijd zou moeten nemen om rustig na te denken en niet meteen over moet gaan tot het nemen van maatregelen, het vaststellen van nieuw beleid of het scherper toezicht gaan houden. Je moet er volgens haar namelijk vanuit gaan dat

aan iedere beleidswijziging voor-en nadelen verbonden zijn en die nadelen moeten daarom ook uitvoerig worden belicht (Trappenburg, 2011, p. 51).

Aangezien burgers vaak niet rechtstreeks worden geconfronteerd met de nadelen van de risico-regelreflex, lijkt dit 'probleem' maatschappelijk niet hoog geprioriteerd te zijn. Daarnaast wordt de overtuiging, dat we wat over moeten hebben voor veiligheid, in de samenleving breed uitgedragen. Bovendien is er vanuit de media en politiek weinig belangstelling voor het feitelijke prijskaartje dat een overreactie op risico's en incidenten mogelijk met zich meebrengt.

4.3 Public management

Op het gebied van veiligheid zijn er verschillende trends te onderscheiden bij het openbaar bestuur. In deze paragraaf wordt ingegaan op deregulering en publiek-private samenwerking (PPS). Bij elke trend is het de vraag wat de wens van de samenleving is, wat het openbaar bestuur wil. In de analyse kijkt waar er in de praktijk aan vastgehouden blijkt te worden.

4.3.1 Deregulering

Er zijn verschillende bestuurlijke trends zichtbaar bij het openbaar bestuur die van invloed zijn op de wet- en regelgeving en de uitwerking hiervan in de praktijk. Een van deze trends is deregulering. De trend om te dereguleren is al een kwart eeuw een kernbegrip in het Nederlandse beleid. Zo koos kabinet Lubbers I al voor meer markt en minder overheid. Met haar 'no-nonsense' instelling als motto startte ze privatiserings- en dereguleringsoperaties om de overheidssector kleiner te maken (Damme, 2006). Ondanks dat de trend van deregulering geen recentelijke ontwikkeling is, wordt deregulering ook in deze tijd nog nagestreefd. Een reden hiervoor geeft Glastra van Loon in zijn artikel 'Dereguleren, maar hoe?'. "Dereguleren moet, zou je zeggen, een betrekkelijk eenvoudige zaak zijn. Je hoeft er alleen maar voor te zorgen dat er minder wetten komen. Het verminderen van het aantal wetten moet een kleinere krachtsinspanning kosten dan het maken van méér wetten. Toch blijkt het niet mee te vallen" (Glastra van Loon, 1985).

Regulering van specifieke publieke belangen voor de economie kwam op in de jaren '70 (Ridder & Reinders, 2014). Vrij snel na de opkomst van deze regulering, ontstond hier een bepaalde mate van weerstand tegen. Het systeem van command and control regulering werd in de literatuur afgedaan als ouderwets, ineffectief en inefficiënt (Baldwin, Cave, & Lodge, 2011). Verder kwam de vraag op of de maatschappelijke kosten van regulering wel steeds gerechtvaardigd werden door de maatschappelijke opbrengsten in termen van de borging van het betreffende publieke belang (Ridder & Reinders, 2014). Er werd in de praktijk steeds meer geëxperimenteerd met nieuwe vormen van regulering. Getracht werd om vormen te vinden die selectieve interventies opleverden en die meer maatwerk en flexibiliteit mogelijk maakten. Rond de jaren '80 werd de weerstand tegen de regulering zichtbaar in de vorm van deregulering. Het werd een politiek item (Stewart, 1988). De dereguleringsbeweging in Nederland bereikte haar hoogtepunt in het werk van de Commissie-Geelhoed (Commissie-Geelhoed, 1983-1984).

De relatie tussen deregulering en veiligheid wordt onder andere weergegeven door de heer Helsloot. In het rapport van het symposium 'De risico-regelreflex in het openbaar bestuur' geeft Helsloot zijn invalshoek over de relatie tussen deregulering en veiligheid als volgt weer: "Nuchter omgaan met risico's betekent minder regels, meer welvaart en dus meer veiligheid" (Helsloot, 2011). De essentie van nuchter omgaan met risico's is beschreven in de nota 'Nuchter omgaan met risico's' (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2004, p. 30).

Dit houdt in dat:

- Het politieke besluitvormingsproces transparant is.
- De verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers expliciet worden gemaakt;
- gevaren en risico's van een activiteit worden gewogen tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit.
- De rol van de burger bij besluitvorming wordt versterkt (bijvoorbeeld door middel van participatie).
- De mogelijke stapeling (cumulatie) van risico's bij besluitvorming wordt meegewogen.

4.3.2 Publiek private samenwerking

Naast de trend van deregulering wordt de publiek private samenwerking (PPS) ook gezien als instrument om publieke doelen (beter) te kunnen realiseren. Gezien de mogelijkheden van dit instrument voor publieke doelen en dus tevens voor het evenementendomein met bijbehorende processen zoals de vergunningverlening, wordt deze trend verder toegelicht.

Een publiek private samenwerking kan als volgt worden omschreven: “Min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld” (Klijn & Teisman, 2000). Deze vluchtige definitie is niet alomvattend. Dat blijkt ook uit de verschillende ideeën die rondom dit instrument heersen. De assumpties achter de ideeën kunnen worden versimpeld tot twee wetenschappelijke ‘body of knowledges’ in de bestuurskunde (Klijn & Twist, 2007). Ten eerste een redenering steunende op assumpties uit het New Public Management (NPM) met nadruk op de scheiding van beleid en uitvoering (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). Ten tweede een redenering steunende op literatuur over governance en netwerken waar de afhankelijkheid tussen actoren wordt benadrukt en de gedachte heerst dat betere horizontale coördinatie leidt tot betere producten, meer innovatie en een snellere en gemakkelijkere uitvoering van het beleid (Koppenjan & Klijn, 2004). De twee ‘body of knowledges’ zijn organisatorisch verschillend en hebben ook een andere wijze om co-productie tussen publieke en private organisaties te bereiken.

De ideeën over PPS komen uit verschillende wetenschappelijke inzichten voort. In Nederland is dit zowel bij beleidsdiscussies als in de praktijk merkbaar. Op rijksniveau wordt de beleidsdiscussie voornamelijk sterk beïnvloed door de ervaringen en discussies in Engeland over het Private Finance Initiative (PFI) (Klijn & Twist, 2007). De PFI was een initiatief in Engeland om de private sector meer te betrekken bij de uitvoering van het overheidsbeleid. Dit was al door de Thatcher regering ingezet en is door de Labour regering van Tony Blair in 1997 overgenomen. In de jaren '80 is de eerste PPS-golf merkbaar in Nederland. Het regeerakkoord voor het kabinet Lubbers meldde hierover het volgende: “Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking, met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke c.q. regionale bedrijfsleven en indien nodig de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve vanonder meer de stedelijke vernieuwing”. De tweede PPS-golf begint in 1999. In deze periode ligt de nadruk op de contracten (Klijn & Twist, 2007).

De visies op PPS zijn gevarieerd. Waar de heer Costermans, Director Deal Advisory bij KPMG, spreekt over ‘van kwantitatief naar kwalitatief’, spreekt mevrouw Turtelboom, Vlaams viceminister-president en minister van Financiën, in termen van ‘levenscyclusbenadering’. “We moeten ons focussen op waarom een specifieke methode op lange termijn de beste oplossing is voor een specifiek project. De levenscyclusbenadering is de essentiële meerwaarde van PPS” (Turtelboom, 2014). Als aandachtspunt rondom de PPS meldt Costermans nog het volgende: “In het verleden koos de overheid vaak voor PPS om de investering buiten de begroting te houden. Sinds kort is het Europees Stelsel van Rekeningen echter verder aangescherpt, wat het moeilijker maakt om projecten te

debudgetteren. Een aantal lopende projecten werd zelfs retroactief geherklasseerd. Door een te eenzijdige focus op debudgettering dreigt men het kind met het badwater weg te gooien, zonder aandacht te hebben voor de potentiële meerwaarde van PPS ten opzichte van andere aanbestedingsvormen. Bovendien kan een goed gestructureerd PPS-project vaak nog steeds worden gedeconsolideerd. Ideaal moment om PPS in ere te herstellen” (Costermans, 2014).

Volgens Costermans is het dus een ideaal moment op de PPS in ere te herstellen. Of de PPS ook bij evenementenveiligheid een waardevol instrument kan zijn, zal blijken uit de analyse naar het mogelijk optreden van de risico-regelreflex bij het zich voordoen van incidenten bij evenementen en onderzoek naar de mogelijkheden om de veiligheid van evenementen te verbeteren.

5. METHODOLOGISCH KADER

“Using triangulation as a methodological metaphor can facilitate the integration of qualitative and quantitative findings, help researchers to clarify their theoretical propositions and the basis of their results. This can offer a better understanding of the links between theory and empirical findings, challenge theoretical assumptions and develop new theory” (Östlund, 2011).

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader gegeven dat de basis vormt voor het onderzoek naar het veronderstelde verband tussen het optreden van de risico-regelreflex, overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid na het optreden van incidenten bij evenementen. Voor de dataverzameling zijn meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Aan de hand van deskresearch zijn diverse documenten geanalyseerd. De huidige wet- en regelgeving rondom de organisatie van evenementen en de aanvullingen hierop zijn in beeld gebracht en er is ingezoomd op het fenomeen risico-regelreflex. Vervolgens is een meervoudige casestudy uitgevoerd naar incidenten bij evenementen. Hiervoor zijn vier evenementen geselecteerd. Deze cases worden uitgebreid geanalyseerd en beschreven. De geselecteerde cases zijn regionale incidenten en bevinden zich in het oosten van Nederland en hebben landelijke uitstraling. Om een vertaalslag te kunnen maken van de theorie naar de praktijk, zijn er diepte interviews gevoerd met betrokkenen. Op deze manier is vergelijking met de theorie en filtering van sociaal wenselijke antwoorden mogelijk. Om de betrokken actoren volledig in beeld te krijgen, is een indeling gemaakt in drie assen. Op basis van diverse observaties is het mogelijk optreden van de risico-regelreflex en de manier waarop dit gebeurt verder inzichtelijk gemaakt. In een meta-analyse worden alle resultaten samengenomen. Naast kwalitatieve onderzoeksmethoden, worden ook kwantitatieve dataverzamelingsmethoden gebruikt. Door het gebruik van zowel kwalitatieve als kwantitatieve vormen van dataverzameling en analyse, wordt mixed methods onderzoek verricht en kan een verschijnsel volledig in kaart worden gebracht (Bleijenbergh, 2013, pp. 13,14). In dit hoofdstuk worden de gehanteerde methoden en technieken bij dit onderzoek beschreven.

5.1 Onderzoeksdesign

Op basis van de interventiecyclus hebben Verschuren en Doorewaard (2007) een indeling in vijf soorten praktijkgericht onderzoek afgeleid. De aard van dit onderzoek is met name diagnosegericht. Het eerste gedeelte van het onderzoek is namelijk vooral beschrijvend en verklarend van aard. De onderzoeksvragen die in dit deel centraal staan, kijken of er naar aanleiding van incidenten bij evenementen een risico-regelreflex optreedt, zo ja welke factoren deze reflex stimuleren en waaruit deze reflex bestaat. Ook wordt gekeken naar het huidige systeem van vergunningverlening en naar mogelijke knelpunten die verschillende actoren ervaren in de huidige manier van werken bij de operationele voorbereiding van evenementen en het ontstaan daarvan. Het tweede gedeelte van het onderzoek is meer ontwerpend van aard en kijkt op welke manieren de veiligheid van evenementen anders georganiseerd kan worden. De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt: “In welke mate is de risico-regelreflex zichtbaar in de organisatie van evenementen naar aanleiding van recente regionale incidenten, en zo ja, kan de veiligheid van evenementen dan anders worden georganiseerd zodat een bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen?” Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, zullen verschillende cases met elkaar, met de huidige wet- en regelgeving en met reacties die naar aanleiding van incidenten bij evenementen zijn genomen, worden vergeleken.

5.1.1 Meervoudige casestudy

Het onderzoeksdesign wordt gevormd door de meervoudige casestudy. Reden hiervoor is dat in het onderzoek zowel beschrijvende, verklarende als ontwerpende vragen liggen besloten. Case study onderzoek is de bestudering van een sociaal verschijnsel, bij één of slechts enkele dragers van het verschijnsel, in de natuurlijke omgeving, over een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen (vrij naar Swanborn, 2003). De casestudy vormt een combinatie van kwalitatieve methoden van dataverzameling. Door de vergelijking van deze casussen kan een onderzoeker namelijk veel beter zicht krijgen op de patronen die samenhangen met een bepaald sociaal verschijnsel (Bleijenbergh, 2013, pp. 38-39). Vergelijkend casestudyonderzoek is daarmee bij uitstek geschikt voor theorieontwikkeling. De tijdsperiode van de casestudy betreft vijf jaar, de jaren 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014.

5.1.2 Mixed methods

Dit onderzoek streeft naar het toepassen van mixed methods. “Mixed methods – the integration of qualitative and quantitative methods in one research design – is an important and up to date topic in social research methodology” (Kelle, 2014). Bleijenbergh zegt het volgende over mixed methods onderzoek: “Een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden is vaak heel geschikt om een sociaal verschijnsel volledig in kaart te brengen. Beide vormen van dataverzameling en analyse vullen elkaar uitstekend aan en kunnen elkaars tekortkomingen compenseren” (Bleijenbergh, 2013, p. 13). Beide vormen van onderzoek vragen echter om zeer verschillende methoden van analyse en interpretatie. De kwantitatieve onderzoeksstrategie maakt gebruik van statistische analysetechnieken en de resultaten van kwalitatief onderzoek worden onderworpen aan een kwalitatieve inhoudsanalyse.

Ondanks het gebruik van mixed methods, is de onderzoeksstrategie met name kwalitatief van aard. Gezien de kwalitatieve aard van het onderzoek, zal inductief te werk worden gegaan. Dit houdt in dat er sprake is van theorievormend onderzoek (Bleijenbergh, 2013, pp. 17-30, 41-42). George en Bennett geven aan dat zowel een enkelvoudige casestudy als een meervoudige of vergelijkende casestudy kan bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe theorie. Kwalitatief onderzoek binnen een enkele organisatie, kan worden beschouwd als bouwsteen van een grotere theorie. George en Bennett spreken in dit verband over theorievorming volgens de ‘building block’ procedure: door een verklaring te leveren voor een verschijnsel binnen een beperkt domein kan daaruit in een latere fase een meer algemene theorie worden afgeleid (George & Bennett, 2005, p. 76). De inductieve onderzoeksbenadering streeft ernaar om het veld zo open mogelijk te benaderen en van te voren zo min mogelijk centrale begrippen vast te leggen. Op deze manier is de empirische werkelijkheid leidend en richtinggevend voor het afleiden van een theorie. Er wordt gebruik gemaakt van zogenoemde sensitizing concepts. Dit houdt in dat bestaande theorie kan helpen om brede, algemene begrippen te formuleren die de waarneming enigszins richting geven (Corbin & Strauss, 2008; Boeije, 2008).

5.1.3 Triangulatie

Groot voordeel van een observatie is dat er maximale informatie over het hier en nu verkregen kan worden en informatie uit de eerste hand verkregen wordt. Het is minder geschikt om informatie over het verleden te krijgen (Bleijenbergh, 2013, p. 80). Om ook informatie uit het verleden te verkrijgen, wordt er in dit onderzoek tevens deskresearch uitgevoerd en worden diepte interviews gehouden. Groot voordeel van interviews is dat de respondenten veel inzicht kunnen geven over de wijze waarop zij zelf de situatie beleven. Deze informatie kan minder goed worden verkregen middels observaties. Nadeel van interviews is dat respondenten de informatie uit de tweede hand geven. Deze informatie is gefilterd door de wijze waarop ze dit gedrag zelf waarnemen, beleven en

verwoorden (Bleijenbergh, 2013, p. 80). Kortom, elke onderzoeksmethode kent voor- en nadelen. Door verschillende methoden van dataverzameling te combineren, kunnen de voordelen van meerdere methoden worden benut.

De combinatie van methoden van dataverzameling wordt triangulatie van methoden genoemd. Voordelen van het toepassen van triangulatie is dat bepaalde verschijnselen in de diepte onderzocht kunnen worden en onderzoeksresultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit komt de kwaliteit van het onderzoek ten goede (Bleijenbergh, 2013, p. 32). Denzin (1978) onderscheidt vier vormen van triangulatie, te weten: datatriangulatie, methodentriangulatie, theoretische triangulatie en onderzoekerstriangulatie. De data voor dit onderzoek wordt langs verschillende wegen verzameld, er worden verschillende methoden gebruikt en er worden diverse theorieën aangehaald. Er worden dus verschillende vormen van triangulatie toegepast.

5.2 Onderzoeksmethoden

Dat het hanteren van een geschikte onderzoeksmethode essentieel is bij het doen van onderzoek, blijkt onder andere uit een citaat van Morin: “The method emerges from the research. The word method meant path; it is only in traveling that the right method appears” (Morin, 2008). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie van methoden. De verschillende onderzoeksmethoden zullen elk worden toegelicht en de bronnen van de dataverzameling zullen worden vermeld. De gehanteerde onderzoeksmethoden kunnen in vijf onderdelen worden ingedeeld: 1. deskresearch; 2. meervoudige casestudy; 3. diepte interviews; 4. observaties; 5. meta-analyse.

5.2.1 Deskresearch

Middels deskresearch zijn diverse documenten geanalyseerd. Om een juiste uitgangspositie te verkrijgen, zijn de huidige wet- en regelgeving rondom de evenementenorganisatie en de aanvullingen hierop in beeld gebracht. Door het uitvoeren van een uitgebreide deskresearch ontstaat inzicht in het huidige onderzoeksveld en de reeds uitgevoerde onderzoeken over soortgelijke onderwerpen. De resultaten van deze onderzoeken helpen om een actueel beeld over de thematiek te verkrijgen. Dit draagt bij aan zowel de wetenschappelijke als de praktische relevantie van het onderzoek. De deskresearch is erop gericht om inzicht te verkrijgen in de thema's evenementenveiligheid, risico-regelreflex en public management. Ter ondersteuning zal daarnaast worden ingegaan op sociologische theorieën.

Bronnen die bij de bestudering van deze thema's zijn geraadpleegd, zijn voornamelijk rapporten van onderzoekers naar evenementenveiligheid, rapporten over bestuurlijke trends in het openbaar bestuur en studies naar de risicoregelreflex. Verder zijn interne rapporten van Veiligheidsregio IJsselland gebruikt. Er zijn tevens onderzoeksrapporten van incidenten bij evenementen geanalyseerd van onder andere de Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) in de periode van 2010 t/m 2014. Tijdens de onderzoeksperiode van dit onderzoek zijn de resultaten van het onderzoek van de OVV naar het monstertruck ongeval in Haaksbergen gepubliceerd (Onderzoeksraad Voor Veiligheid [OVV], 2015). Aangezien dat incident ook tot de caseselectie van dit onderzoek behoort, zullen de bevindingen worden verkend. Ook berichtgeving over dergelijke incidenten in de media wordt bestudeerd. Daarnaast wordt de sociologische theorie over de onkwetsbaarheid fantasie van Gersons beschreven. Om de huidige wet- en regelgeving rondom evenementenveiligheid te kunnen analyseren, worden de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene Plaatselijke Verordening en de handreikingen van het evenementenbeleid geraadpleegd.

5.2.2 Meervoudige casestudy

Vervolgens is een meervoudige casestudy uitgevoerd naar incidenten bij evenementen. Hiervoor zijn vier evenementen geselecteerd. De geselecteerde cases worden uitgebreid geanalyseerd en beschreven. De geselecteerde cases zijn regionale incidenten en bevinden zich in het oosten van Nederland en hebben landelijke uitstraling. De tijdsperiode voor deze casestudy betreft de jaren 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014. Er is voor deze periode gekozen omdat in deze periode de Wet veiligheidsregio's van kracht is geworden en opdracht is gegeven voor het ontwikkelen van een landelijke Handreiking Evenementenveiligheid (HEv). Gelijktijdig met de opdracht voor het ontwikkelen van een landelijke HEv is er door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) de opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een Landelijke Voorziening Evenementen-vergunning (LVE). Daarnaast hebben zich in deze tijdsperiode verschillende grote incidenten bij evenementen voorgedaan. In paragraaf 6.1.1 zijn de cases verder toegelicht.

Bronnen die bij de uitvoering van de meervoudige casestudy zijn gebruikt, zijn: de evenementenkalender, datasets van Politie IJsselland, draaiboeken van de gekozen evenementen, mediaberichten en onderzoeksrapporten over de geselecteerde incidenten bij evenementen van onder andere de Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) gebruikt. Verder zijn er gegevens van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVJ) en het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) geraadpleegd.

5.2.3 Diepte interviews

Aangezien het beleidskader en het theoretisch kader een afspiegeling vormen van de theoretische kant van de organisatie van evenementen en de plaats die de evenementenveiligheid hierbij inneemt, kunnen sociaal wenselijke responsen ontstaan. Om een vertaalslag te kunnen maken van de theorie naar praktijk, zijn daarom tevens diepte interviews gehouden. Deze interviews hebben een open karakter.

Bronnen voor de interviewmethodiek zijn betrokkenen van de incidenten bij de gekozen evenementen en betrokkenen bij de organisatie van evenementen. De keuze voor respondenten is gemaakt op basis van een assenstelsel. Het onderscheid in drie assen is gebaseerd op de aard en belangen van de actoren, te weten publiek, privaat en adviserend. Dit betreffen zowel betrokkenen van de bestuurlijk-politieke kant, de veiligheidskundige kant als organisatoren van de evenementen. In paragraaf 6.2.1 is het assenstelsel verder toegelicht.

5.2.4 Observaties

De participerende observatie is een van de meest complexe vormen van dataverzameling. Baarda, de Goede en Teunissen hanteren de volgende definitie voor deze dataverzamelingsmethode: "De onderzoeker is lijfelijk aanwezig in het veld en verzamelt daar gegevens onder alledaagse omstandigheden door te participeren in de activiteiten die daar plaatsvinden. De onderzoeker beschrijft de verschijnselen zo levensecht en gedetailleerd mogelijk en interpreteert ze met inachtneming van de specifieke veldcontext" (2009). Spradley geeft aan dat we alleen wanneer we ons in een volkomen nieuwe situatie begeven, heel bewust observeren (1980). Bij dit onderzoek is er bewust gekozen om observaties uit te voeren aangezien dit zeer valide informatie oplevert (Brohm & Jansen, 2010). Voor de observaties wordt gebruik gemaakt van minder toegankelijke sociale situaties. Op deze manier wordt getracht tot valide informatie te komen. Toegankelijkheid is verkregen via verschillende gatekeepers. Er wordt een openlijke onderzoeksrol aangenomen waarin aanwezigheid en doel van de observaties bekend zijn gemaakt. Op deze manier kan mogelijk meer informatie worden verkregen en kunnen spontane reacties worden opgeroepen. "Doordat je jezelf legitimeert

als onderzoeker kunnen mensen je aanwezigheid op hun terrein plaatsen en zijn ze bereid om hun ervaringen te delen” (Bleijenbergh, 2013, p. 89).

Op basis van diverse observaties wordt het mogelijk optreden van de risico-regelreflex en de manier waarop dit gebeurd verder inzichtelijk gemaakt. Aangezien een van de maatregelen naar aanleiding van dergelijke incidenten bij evenementen het instellen van een Staf Grootschalig Bijzonder Opreden (SGBO) betreft, zijn verschillende observaties tijdens optredens van het SGBO verricht. Daarnaast is een vergadering van het Gemeentelijk Evenementen Overleg Zwolle (GEOZ) geobserveerd.

Bron voor de observaties zijn: 1. de optredens van het SGBO op zaterdag 25 april 2015 tijdens de Viering van 200 jaar Koninkrijk & Lang Leve de Club in het Provinciehuis van Overijssel met het aangrenzende Park de Wezenlanden en de Wethouder Alferinkweg; 2. het optreden van het SGBO op 5 mei bij Bevrijdingsfestival Overijssel (BFO), Dance4Liberation en de muziek(podium)activiteiten in het centrum van Zwolle. De locatie van de evenementen betrof Park de Wezenlanden te Zwolle inclusief Nooterhof, Zwolle centrum en de IJsselhallen en 3. het GEOZ overleg van 11 mei in het stadskantoor te Zwolle.

5.2.5 Meta-analyse

Bij een meta-analyse worden resultaten van verschillende onderzoeken samengevat. Dit geeft een veel preciezere effectschatting dan in de afzonderlijke onderzoeken mogelijk is (Opstelten & Scholten, 2014). Dorland omschrijft een meta-analyse als volgt: “A systematic method that takes data from a number of independent studies and integrates them using statistical analysis”. Een meta-analyse is een onderzoek waarin onderzoeken van een bepaald fenomeen worden samengevoegd om één secuurdere uitkomst te verkrijgen en om meer effectieve aanbevelingen te kunnen doen. In een meta-analyse worden alle resultaten samengenomen.

De meta-analyse laat zien waar er raakvlakken bestaan tussen de indicatoren die in de deskresearch naar voren zijn gekomen en indicatoren die resulteren uit de meervoudige casestudy, diepte interviews en de observaties. Door bij dit onderzoek de methodiek van de meta-analyse toe te passen, wordt meer inzicht worden verkregen in het mogelijk optreden van de risicoregelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen, welke factoren deze reflex stimuleren en waar deze reflex uit bestaat. Ook kan meer inzicht worden verkregen in het huidige systeem van vergunningverlening en in mogelijke knelpunten die door verschillende actoren worden ervaren in de huidige manier van werken rondom de operationele voorbereiding van evenementen en naar het ontstaan daarvan. Er kunnen meer uitspraken worden gedaan over het veronderstelde verband tussen het optreden van de risico-regelreflex, overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid na het optreden van incidenten bij evenementen.

Bronnen die voor de dataverzameling en het uitvoeren van de meta-analyse zijn gehanteerd, luiden als volgt: deskresearch, meervoudige casestudy, diepte interviews en observaties. Er is tevens gebruik gemaakt van draaiboeken, onderzoeksrapporten en mediaberichten van de geselecteerde cases.

5.3 Onderzoekseenheden

In deze paragraaf wordt ingegaan op de onderzoekseenheden. De caseselectie wordt toegelicht en de indicatoren worden benoemd. Er wordt tevens ingegaan op de onderzoeksfocus en de verschillende onderzoeksfases.

5.3.1 Caseselectie

Het ontbreken van een landelijk overzicht van de geclassificeerde evenementen en incidenten die zich bij deze evenementen hebben voorgedaan, bemoeilijkt de uitgangspositie voor de caseselectie. Om toch tot een gedegen caseselectie te komen, zijn een aantal criteria opgesteld. Omwille van de vergelijkbaarheid en representativiteit van incidenten op het gebied van evenementenveiligheid, is het van groot belang duidelijke criteria te hanteren voor de selectie van incidenten bij evenementen. De volgende criteria zijn gehanteerd:

- incidenten binnen de tijdsperiode van de jaren 2010, 2011, 2012, 2013, 2014;
- incidenten in verschillende gemeenten;
- incidenten op verschillende evenementen;
- incidenten met verschillende oorzaken;
- evenementen die meerdere malen zijn georganiseerd (of daar de intentie toe hebben).

Door het hanteren van deze criteria zijn de cases goed te vergelijken. Daarnaast bevorderen deze criteria de representativiteit van het onderzoek. Er is verder voor deze evenementen gekozen omdat er veel mediaberichten over zijn verschenen en een aantal van deze incidenten verder zijn onderzocht. De geselecteerde incidenten hebben maatschappelijke impact gehad. In tabel 1 is een overzicht gegeven van de gekozen cases. In paragraaf 6.1 wordt bovendien nog een schematisch overzicht gegeven van de cases en vindt verdere toelichting op de cases plaats.

Tabel 1: Overzichtstabel caseselectie

Case	Datum	Regio	Gemeente	Evenement	Incident
1	12-07-2010	006 Nood-Oost Gelderland	Lichtenvoorde	Zwarte Cross	Instorten enkele grote tenten tijdens de opbouw door noodweer
2	26-06-2011	004 IJsselland	Deventer	Deventer Boulevard Sprint	Ongeluk met een klassieke auto tijdens een proefrit
3	04-08-2012	004 IJsselland	Steenwijk	Dicky Woodstock	Tent ingestort tijdens de afsluiting door noodweer
4	28-09-2014	005 Twente	Haaksbergen	AutoMotorSportief	Monstertruck ingereden in het publiek tijdens een demonstratie

5.3.2 Indicatoren

In hoofdstuk 2 zijn bij de conceptuele verkenning per geoperationaliseerd begrip reeds indicatoren opgesteld. Door deze indicatoren wordt het concept in de werkelijkheid meetbaar. De indicatoren behorende bij de risico-regelreflex luiden als volgt: inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie, risicomijdend gedrag van de betrokkenen en afbreuk aan het imago van het evenement en de desbetreffende gemeente. Daarnaast is bij herkenning van het optreden van de risico-regelreflex, gekeken van welke tendens(en) er sprake is: overregulering en/of het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid. Er is gekozen voor het hanteren van indicatoren voor het verhogen van de controleerbaarheid, betrouwbaarheid en meetbaarheid van de caseselectie. Daarnaast wordt de vergelijkbaarheid tussen de cases groter door deze met dezelfde indicatoren te analyseren.

Assumptie

De assumptie is dat het aantal incidenten op evenementen, de ernst en de gevolgen daarvan invloed hebben op het ontstaan van de risico-regelreflex en dat er na het ontstaan van een incident bij een evenement enerzijds snel tot overregulering wordt overgegaan en anderzijds de verantwoordelijkheid regelmatig bij de overheid wordt neergelegd.

5.3.3 Onderzoeksfocus

Het onderzoek is breed ingezet. Er is eerst een beeld geschetst van de evenementensector in Nederland en de visie op het veiligheidsniveau van de evenementen. Op basis van verschillende criteria zijn cases geselecteerd. Deze cases zijn aan de respondenten voorgelegd en aan de hand van overeenkomstige indicatoren geanalyseerd en vergeleken. Vervolgens is het onderzoek verder getrechterd door specifiek te kijken naar de visies van de respondenten uit de verschillende 'assen' op de cases, de risico-regelreflex, de vergunningverlening en de trends in het openbaar bestuur. Deze onderwerpen zijn tevens voorgelegd aan enkele bestuurders. Na vaststelling van de risico-regelreflex is het onderzoek verder getrechterd. Er is gekeken of er sprake is van de tendens van overregulering en/of van de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid neer te leggen.

5.3.4 Onderzoeksfasen (=werkwijze)

Onderzoek is een cyclisch proces, bestaande uit verschillende fasen. Deze fasen kunnen zowel achtereenvolgens als gelijktijdig worden doorlopen. Het onderzoeksproces kan worden aangemerkt als een iteratief en incrementeel proces (Bleijenbergh, 2013, pp. 1-15). De doorlopen fasen in het onderzoek komen deels overeen met de opbouw van de thesis. De fasen die in dit onderzoek zijn doorlopen zijn: Fase 1: Het formuleren van een doel- en vraagstelling in een onderzoeksvoorstel. Fase 2: Een conceptuele verkenning om abstracte begrippen te operationaliseren. Fase 3: Het opstellen van een beleidskader. Fase 4: Literatuuronderzoek naar evenementenveiligheid, het fenomeen risico-regelreflex en naar public management. Fase 5: Een plan voor dataverzameling zodat de methodologie met de gebruikte methoden en technieken aansluiten bij de begrippen die onderzocht gaan worden. Fase 6: Het verzamelen van data. Fase 7: Het presenteren van de onderzoeksresultaten. Fase 8: Het analyseren van de data. Fase 9: Het beantwoorden van de vraagstelling door middel van een conclusie. Fase 10: Het doen van aanbevelingen. Fase 11: Het afsluiten middels een discussie.

6. ONDERZOEKSRESULTATEN

“De overheid wordt erop aangesproken om enerzijds de samenleving maximaal veilig te laten zijn, en anderzijds de lasten van deze veiligheid te minimaliseren” (Uijlenbroek, 2010, p. 1).

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gegeven. In paragraaf 6.1 worden de resultaten van de meervoudige casestudy weergegeven. Eerst worden de samenvattende cijfers weergegeven van de cases die in diepte interviews aan bod zijn gekomen. Vervolgens wordt per case een toelichting gegeven. Na toelichting van de cases worden de resultaten toegelicht. Daarna worden in paragraaf 6.2 de resultaten uit de diepte interviews getoond en toegelicht. In paragraaf 6.3 worden de resultaten getoond die middels observaties zijn verkregen. Per observatie vindt een korte toelichting plaats. In de diepte interviews is specifiek ingegaan op het huidige systeem van vergunningverlening en mogelijkheden om de veiligheid van evenementen op een andere manier te organiseren. De resultaten hiervan staan in de paragrafen 6.5 en 6.6.

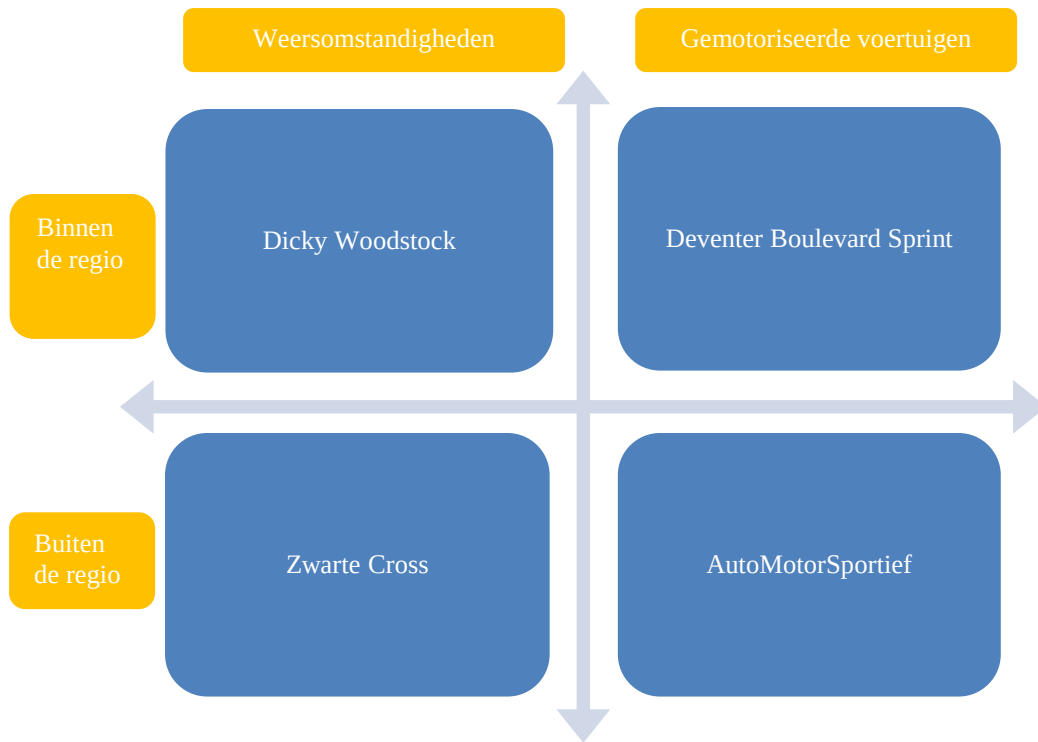
6.1 Resultaten meervoudige casestudy

In deze paragraaf worden de resultaten van de meervoudige casestudy getoond en toegelicht. Eerst worden de samenvattende cijfers weergegeven van de cases die in de diepte interviews aan bod zijn gekomen. Vervolgens wordt per case een toelichting gegeven. Na toelichting van de cases worden de resultaten toegelicht.

6.1.1 Overzicht geselecteerde cases

In het methodologisch kader in hoofdstuk 3 zijn de methoden en technieken verder toegelicht. In deze paragraaf is meer aandacht voor de geselecteerde cases. Aan alle respondenten zijn vier cases van incidenten bij evenementen voorgelegd en besproken. Deze cases zijn uitgewerkt in figuur 3. Er is onderscheid gemaakt tussen incidenten gerelateerd aan weersomstandigheden en incidenten gerelateerd aan gemotoriseerde voertuigen. Daarnaast is een onderscheid gemaakt tussen incidenten binnen Veiligheidsregio IJsselland en buiten de regio. De cases zijn echter niet aan de bestuurders voorgelegd en besproken, maar zijn in de rest van het interview ter illustratie aangehaald. De caseselectie heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal criteria. Deze criteria zijn reeds in de conceptuele verkenning opgenomen en luiden als volgt:

- Er is sprake van incidenten bij evenementen in verschillende gemeenten.
- Er is sprake van incidenten die zich op verschillende evenementen hebben voorgedaan.
- Er is sprake van incidenten met verschillende oorzaken.
- Er heeft zich een incident voorgedaan tijdens de opbouw/afbouw van het evenement of tijdens het evenement.
- De incidenten hebben plaatsgevonden binnen de onderzoeksperiode: de jaren 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.



Figuur 3: Overzicht geselecteerde cases

In tabel 2 zijn de onderzoeksresultaten van de meervoudige casestudy samenvattend weergegeven. In deze resultatentabel komen de indicatoren terug die reeds in de conceptuele verkenning zijn onderbouwd. Deze indicatoren luiden als volgt: 1. inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie; 2. risicomijdend gedrag van de betrokkenen; 3. afbreuk aan het imago van het evenement en de desbetreffende gemeente. In de conceptuele verkenning is tevens ingegaan op een reeks instructies voor de waarneming. Hierin is naar voren gekomen dat het aanwenden van nieuwe of aanvullende procedures het optreden van de risico-regelreflex kan beïnvloeden. Om deze reden zijn ook procedures naar aanleiding van de geselecteerde incidenten bij evenementen in het onderzoek meegenomen evenals de mate van urgentieverhoging voor veiligheid naar aanleiding van het desbetreffende incident.

Tabel 2: Resultatentabel meervoudige casestudy

Incident	Indicator 1: inefficiëntie in het proces van evenementen organisatie	Indicator 2: risicomijdend gedrag van de betrokkenen	Indicator 3a: afbreuk aan imago evenement	Indicator 3b: afbreuk aan imago desbetreffende gemeente	Landelijk nieuwe of aanvullende procedures?	Zelf aanvullende procedures?	Verhoging urgentie voor veiligheid bij evenementen ?	Risico- regelreflex?
Zwarte Cross	Ja: 1 Nee: 10	Ja: 1 Nee: 10	Ja: 0 Nee: 11	Ja: 1 Nee: 10	Ja: 2 Nee: 8 Onbekend: 1	Ja: 3 Nee: 8	Ja: 3 Nee: 4 Mede: 4	Ja: 0 Nee: 11
Deventer Boulevard Sprint	Ja: 6 Nee: 3 Onbekend: 2	Ja: 6 Nee: 3 Onbekend: 2	Ja: 10 Nee: 1	Ja: 7 Nee: 4	Ja: 1 Nee: 8 Onbekend: 2	Ja: 1 Nee: 10	Ja: 3 Nee: 4 Mede: 4	Ja: 3 Nee: 7 Onbekend: 1
Dicky Woodstock	Ja: 1 Nee: 4 Onbekend: 6	Ja: 3 Nee: 7 Onbekend: 1	Ja: 2 Nee: 9	Ja: 4 Nee: 7	Ja: 1 Nee: 9 Onbekend: 1	Ja: 4 Nee: 7	Ja: 2 Nee: 3 Mede: 6	Ja: 1 Nee: 10
AutoMotor Sportief	Ja: 11 Nee: 0	Ja: 11 Nee: 0	Ja: 11 Nee: 0	Ja: 11 Nee: 0	Ja: 4 Nee: 6 Onbekend: 1	Ja: 4 Nee: 7	Ja: 4 Nee: 3 Mede: 4	Ja: 8 Nee: 3

6.1.2 Zwarte Cross

Eerst vindt een toelichting plaats over het incident op de Zwarte Cross in 2010. Daarna worden de onderzoeksresultaten beschreven en toegelicht.

Incident 1: Zwarte Cross

Regio: 006 Noord-Oost Gelderland

Gemeente: Lichtenvoorde

Evenement: Zwarte Cross

Incident: Instorten enkele grote tenten tijdens de opbouw door noodweer

Datum: 12-07-2010

De Zwarte Cross is het grootste betaalde muziekfestival van Nederland en is tevens de grootste motorcross ter wereld. Het evenement wordt sinds 1997 jaarlijks georganiseerd en duurt vier dagen. Tijdens de laatste editie in 2015 werden ruim 197.000 bezoekers geteld. Het evenement wordt sinds 2006 georganiseerd op het terrein 'De Schans' in Lichtenvoorde, in de Achterhoek.

Door hevig noodweer zijn op 12 juli 2010, tijdens de opbouw van het festival, enkele grote tenten ingestort. Windhozen van 100 kilometer per uur bliezen de tenten omver. Op het moment van het incident waren er zo'n 230 medewerkers op het terrein aan het werk. Er zijn vier lichtgewonden gevallen. Volgens eigen zegge van de organisatie zijn de tenten bestand tegen windkracht 12. Het hele oosten van Nederland had veel last van het noodweer.

Alle respondenten zijn het er unaniem over eens dat er bij het incident tijdens de opbouw van de Zwarte Cross in 2010 niet gesproken kan worden van een risico-regelreflex. Deze beoordeling is te herleiden naar de mate waarin de respondenten het optreden van de indicatoren van een risico-regelreflex bij dit incident terug zien komen.

Van inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie is volgens ruim 90% van de respondenten geen sprake. Argumenten hiervoor gaan met name in op de oorzaak van het incident. Er wordt aangegeven dat een windhoos niet kan worden ingeschat en zelfs meteobewaking een dergelijk incident niet kan voorkomen. Ook ruim 90% van de respondenten geeft aan bij dit incident geen risicomijdend gedrag van de betrokkenen te herkennen. Geen van de respondenten is van mening dat dit incident afbreuk heeft gedaan aan het imago van het evenement. De respondenten baseren zich hier op de fase waarin het incident heeft plaatsgevonden en het reeds opgebouwde imago van het evenement. Een respondent behorende bij de veiligheidskundige as, geeft de volgende onderbouwing. "Het is een geluk geweest voor de organisatie, dat dit incident tijdens de opbouw heeft plaatsgevonden. Als bezoeker kom je namelijk als alles staat en het naar jouw idee nog een keer gecontroleerd is". "Dit zijn evenementen die heel klein zijn begonnen en steeds verder zijn uitgegroeid. Bij dit evenement proberen alle partijen het zo veilig mogelijk te organiseren. Ze hebben een goed imago, het is een prima festival, er is veel te doen, veel plezier, en het is goed geregeld", aldus een gemeentemedewerker. Volgens de respondenten kan er ook niet worden gesproken van imagoschade van de desbetreffende gemeente. De organisatoren geven hierbij wel aan dat volgens

hen de gemeente altijd verplicht is om te kijken hoe het is gebeurd en hoe het voorkomen had kunnen worden. Zij verwijzen hierbij naar de verantwoordelijkheden van de gemeente.

73% van de respondenten geeft aan dat er naar aanleiding van dit incident landelijk geen nieuwe of aanvullende procedures zijn aangewend. Er wordt met name gewezen naar de tentvoorschriften. Hier zijn nog geen landelijke normen opgesteld. Een van de respondenten geeft aan dat er wel een algehele bewustwording is bij gemeenten en bestuurders dat aan de voorkant zaken beter geregeld moeten worden, maar dat dit gevoel niet is vertaald in regelgeving. Opmerkelijk is dat 18% van de respondenten wel aangeeft dat er naar aanleiding van dit incident landelijk nieuwe procedures zijn aangewend. Een organisator geeft aan dat diverse incidenten met betrekking tot noodweer hebben geleid tot meteorobewaking en er meer prioriteit op noodweer als oorzaak van incidenten is komen te liggen. Een respondent uit de veiligheidskundige as sluit hierbij aan.

De ruime meerderheid van de respondenten heeft naar aanleiding van dit incident, naast de al dan niet landelijk opgelegde nieuwe of aanvullende procedures, zelf geen aanvullende procedures aangewend. In de diepte interviews komt wel naar voren dat men zich bewuster is van het feit dat dingen verkeerd kunnen gaan en men meer zoekende is over hoe met aspecten zoals het weer kan worden omgegaan, maar concreet zijn hier geen aanvullende procedures in de eigen werkwijze voor aangewend. Drie respondenten geven aan dat zij zelf wel aanvullende procedures hebben aangewend naar aanleiding van dit incident. Een van de vergunningverleners geeft aan zelf aanvullende maatregelen te hebben aangewend onder andere naar aanleiding van dit incident. Deze respondent geeft het volgende voorbeeld: “Bij het abseilen van de zwarte pieten voor de aankomende sinterklaasintocht bij het stadhuis in Zwolle, is nu wel extra informatie is gevraagd aan mensen die deskundig zijn op dat gebied. Opvallend is dat twee van deze respondenten die werkzaam zijn bij de brandweerkolom uit de veiligheidskundige as, wel zelf aanvullende procedures hebben aangewend en de andere respondenten uit de veiligheidskundige as hiertoe niet zijn overgegaan.

Over de verhoging van de urgentie voor de veiligheid van evenementen naar aanleiding van politieke aandacht over dit incident, zijn de meningen verdeeld. Vanuit de veiligheidskundige as zijn zowel argumenten voor-en tegen de urgentieverhoging genoemd en een aantal van deze respondenten geeft ook aan dat dit incident er mede voor heeft gezorgd dat de urgentie voor veiligheid bij evenementen is verhoogd, maar dit incident daar niet alleen verantwoordelijk voor is. Volgens de vergunningverleners is de urgentie zeker verhoogd doordat dit incident ervoor gezorgd heeft dat bepaalde zaken meer onder de loep worden genomen. De organisatoren zijn van mening dat het incident bij de Zwarte Cross er niet expliciet voor heeft gezorgd dat de urgentie voor de veiligheid van evenementen is verhoogd, maar dit incident heeft er wel aan bijgedragen. 36% van de respondenten is van mening dat de urgentie voor de veiligheid van evenementen niet is verhoogd naar aanleiding van politieke aandacht over dit incident. Een reactie van een van de respondenten luidt als volgt: “Ik zie niet echt een verhoging. Het is niet te vergelijken met bijvoorbeeld Volendam. Toen schoot die veiligheidsurgentie in een paar weken ineens naar boven en had iedereen het over veiligheid”.

6.1.3 Deventer Boulevard Sprint

Eerst vindt een toelichting plaats over het incident op de Deventer Boulevard Sprint in 2011. Daarna worden de onderzoeksresultaten beschreven en toegelicht.

Incident 2: Deventer Boulevard Sprint

Regio: 004 IJsselland

Gemeente: Deventer

Evenement: Deventer Boulevard Sprint

Incident: Ongeluk met een klassieke auto tijdens een proefrit

Datum: 26-06-2011

Tijdens een oldtimerrace op de Deventer Boulevard Sprint, zijn op 26 juni 2011 vijf gewonden gevallen. Onder hen 2 zwaargewonden, 2 lichtgewonden en 1 onwel wording. Een van de zwaargewonden, een 50-jarige vrouw, overleed de volgende dag aan haar verwondingen.

Het evenement werd in 2011 voor het eerst gehouden. Er reden tientallen klassieke auto's mee. Onderdeel van het evenement was een sprint van 270 meter over de kade langs de IJssel. Het ongeluk gebeurde tijdens een proefrit. De auto kwam niet in het publiek terecht en bleef binnen de baan die met betonblokken was afgezet. Ten tijde van het incident bevonden zich twee personen van de organisatie binnen de afzetting. Het evenement is direct afgelast. Er is een onderzoek naar de oorzaak van het ongeluk ingesteld. Geen van de betrokkenen is vervolgd.

In totaal zijn 64% van de respondenten van mening dat er bij het incident tijdens de Deventer Boulevard Sprint in 2011 niet gesproken kan worden van een risico-regelreflex. Het evenement is na het incident gelijk afgelast en is tot op heden niet weer georganiseerd. Daarnaast geeft 27% van de respondenten aan dat zij van mening zijn dat de risico-regelreflex bij dit incident wel te herkennen is. Deze respondenten gaan hier vooral in op de tendens van overregulering. De tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid wordt niet herkend. Opmerkelijk is dat de meeste respondenten van mening zijn dat er niet kan worden gesproken over een risico-regelreflex bij het incident tijdens de Deventer Boulevard Sprint in 2011, maar dat de meeste indicatoren van de risico-regelreflex wel worden herkend.

Bij dit incident heerst verdeeldheid over de aanwezigheid van de indicator inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie. 27% van de respondenten ziet deze indicator niet terug bij dit incident en bij 18% van de respondenten is de aanwezigheid onbekend door het niet goed kunnen inschatten van de situatie en/of de onbekendheid met het incident. In totaal herkent 55% van de respondenten wel inefficiëntie in het proces van de evenementenorganisatie. Een aantal medewerkers uit de veiligheidskundige afdeling geven aan dat het bizar is dat je als organisatie binnen de afzetting staat en dat het besef nog niet is doorgedrongen dat ook een official niet op de baan moet gaan staan. Hierbij wijzen zij sterk naar de verantwoordelijkheden van de organisatoren. Ook de vergunningverleners wijzen naar de organisatoren en minimaliseren hierbij de verantwoordelijkheden vanuit hun eigen positie. De vergunningverleners geven in een gezamenlijk gesprek aan dat dit een typisch voorbeeld is van de verantwoordelijkheid van de organisatie en dat dit niet iets is van de gemeente: "Als

organisatie ben je primair verantwoordelijk voor de veiligheid, met name ook voor de bezoekers. Als organisatie kun jij die veiligheid het beste inschatten”.

Ook bij de indicator risicomijdend gedrag van de betrokkenen heerst verdeeldheid over de aanwezigheid bij dit incident. Bij 18% van de respondenten is de aanwezigheid onbekend door het niet goed kunnen inschatten van de situatie en/of de onbekendheid met het incident. 55% van de respondenten herkent wel risicomijdend gedrag van de betrokkenen. Een van de organisatoren behoort tot de groep van 37% die niet van mening is dat er sprake is van risicomijdend gedrag van de betrokkenen. Als argument dat de organisatie zelf voor de afzetting stond, wordt aangegeven dat dit ook kan betekenen dat de officials bezig waren om andere mensen terug te wijzen. Hierbij wijst de respondent op de zogenoemde ‘kokervisie’ van buitenstaanders. Er wordt gelijk naar de organisator gewezen zonder verder te denken over de mogelijk redenen voor de uitgevoerde acties, in dit geval het binnen de afzetting staan.

In totaal zijn 91% van de respondenten van mening dat dit incident heeft geleid tot afbreuk aan het imago van het evenement. Dat het evenement niet weer is georganiseerd terwijl de intentie was om dit evenement jaarlijks te laten terugkeren, wordt door diverse respondenten als argument aangehaald. Verder wordt aangegeven dat het vanuit het oogpunt van piëteit passend is dat het evenement is afgelast. Meerdere respondenten geven aan dat er vooral kan worden gesproken van afbreuk aan het imago van het evenement omdat er zwaargewonden en een dode bij het incident zijn gevallen. Over de afbreuk aan het imago van de gemeente is meer verdeeldheid. 36% van de respondenten is niet van mening dat er sprake is van afbreuk aan het imago van de desbetreffende gemeente. De vergunningverleners behoren tot deze groep en geven aan dat dit incident ook niet ‘het pakkie an’ was van de gemeente. 64% van de respondenten is wel van mening dat dit incident heeft geleid tot afbreuk aan het imago van de gemeente.

Volgens 73% van de respondenten zijn er naar aanleiding van dit incident landelijk geen nieuwe of aanvullende procedures aangewend. De vergunningverleners geven aan wel te kijken wie er aanvullende voorschriften heeft opgesteld, maar aangezien die aanvullende procedures in de vergunning staan, veronderstellen zij dat deze al bekend zijn bij de organisaties. Een aantal respondenten geven aan het wel verstandig te vinden om ter bevordering van de veiligheid van evenementen landelijk nieuwe en/of aanvullende procedures aan te wenden. Bij 18% van de respondenten is de aanwezigheid van landelijke nieuwe of aanvullende procedures niet bekend.

91% van de respondenten heeft naar aanleiding van dit incident zelf geen aanvullende procedures aangewend. Een medewerker uit de veiligheidskundige as geeft aan dat de organisatoren zelf aanvullende procedures horen aan te wenden. Hierbij wordt expliciet naar de verantwoordelijkheden van de organisatoren gewezen.

Over de verhoging van de urgentie voor de veiligheid van evenementen naar aanleiding van politieke aandacht over dit incident, zijn ook bij dit incident de meningen verdeeld. 36% van de respondenten geeft aan dat naar hun mening de urgentie voor de veiligheid van evenementen niet is verhoogd naar aanleiding van (politieke) aandacht over dit incident. Een reactie van een van de respondenten luidt als volgt: “Ik zie niet echt een verhoging. Het is niet te vergelijken met bijvoorbeeld Volendam. Toen schoot die veiligheidsurgentie in een paar weken ineens naar boven en had iedereen het over veiligheid”. Volgens de vergunningverleners is de urgentie zeker verhoogd doordat dit incident ervoor gezorgd heeft dat bepaalde zaken meer onder de loep worden genomen. Ruim een derde van de respondenten is van mening dat politieke aandacht over dit incident wel heeft bijgedragen aan een verhoging van de urgentie voor de veiligheid van evenementen, maar dat dit incident hier niet individueel voor heeft gezorgd maar dat combinatie met andere incidenten deze urgentie heeft verhoogd.

6.1.4 Dicky Woodstock

Eerst vindt een toelichting plaats over het incident op Dicky Woodstock in 2012. Daarna worden de onderzoeksresultaten beschreven en toegelicht.

Incident 3: Dicky Woodstock

Regio: 004 IJsselland

Gemeente: Steenwijk

Evenement: Dicky Woodstock

Incident: Tent ingestort tijdens de afsluiting door noodweer

Datum: 04-08-2012

Dicky Woodstock is een popfestival en wordt jaarlijks georganiseerd. Het festival duurt 3 dagen en trekt jaarlijks zo'n 15.000 bezoekers. In 2012 werd de 24^e editie gehouden. Het Dicky Woodstock terrein bevindt zich in Steenwijkerwold, provincie Overijssel.

Op 4 augustus 2012 wordt het Dicky Woodstock-festival in Steenwijkerwold tijdens de afsluiting van het evenement getroffen door extreem noodweer. Hierdoor is een van de aanwezige festivaltenten ingestort en zijn er dertien gewonden gevallen. De organisatie van het festival wordt compleet overvallen door het noodweer. Het was volgens organisator Kranendonk onvoorstelbaar dat de hoofdtent van het festival toch speelbal werd van vermoedelijk een valwind. Gevolg van dit incident is het opnieuw leven inblazen van de evenementenwerkgroep. Een andere maatregel naar aanleiding van dit incident is het grondiger bestuderen van een vergunningaanvraag voor een evenement. Verder is geconstateerd dat er geen landelijke normen voor feesttenten bestaan. Het Kenniscentrum Evenementenveiligheid (KCEV) heeft daarom Steenwijkerland geadviseerd om in regionaal verband de veiligheid van tenten en andere tijdelijke bouwwerken op de agenda te zetten.

In totaal zijn 91% van de respondenten van mening dat er bij het incident tijdens Dicky Woodstock in 2012 niet gesproken kan worden van een risico-regelreflex. Een aantal respondenten geeft aan de genomen maatregelen niet meer dan logisch te vinden. Daarnaast wordt ook geduid op de positieve gevolgen van dit incident, zoals het bewuster en scherper zijn op dergelijke risico's. Deze beoordeling over het al dan niet optreden van de risico-regelreflex bij het incident tijdens Dicky Woodstock in 2012 is te herleiden naar de mate waarin de respondenten het optreden van de indicatoren van een risico-regelreflex bij dit incident terug zien komen.

Van inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie is volgens 36% van de respondenten geen sprake. Bij 55% van de respondenten is de aanwezigheid van inefficiëntie in de evenementenorganisatie onbekend door het niet goed kunnen inschatten van de situatie en/of de onbekendheid met het incident. In totaal zijn 64% van de respondenten van mening dat de indicator van risicomijdend gedrag van de betrokkenen niet aanwezig is. Tot deze groep behoren tevens de geïnterviewde organisatoren. Een medewerker van de veiligheidskundige afdeling merkt hierbij wel op dat

de mensen ten tijde van het noodweer de tenten in werden gestuurd, terwijl je in een dergelijke situatie juist uit de tent moet. Echter, dit is volgens deze respondent niet bewust gedaan. Opvallend is dat beide vergunningverleners echter van mening zijn dat er wel risicomijdend gedrag van de betrokkenen te herkennen is. Volgens hen had dit incident misschien nog wel voorzien of voorkomen kunnen worden, of in ieder geval naar gehandeld kunnen worden. Het overgrote deel van de respondenten is van mening dat zowel aan het imago van het evenement als aan het imago van de desbetreffende gemeente geen afbreuk is gedaan. Het feit dat het evenement nog steeds wordt georganiseerd, wordt meerdere malen als argument aangehaald. Afbreuk aan het imago van de desbetreffende gemeente wordt echter wel meer herkend dan afbreuk aan het imago van het evenement, 36% tegenover respectievelijk 18% van de respondenten. Volgens een van de vergunningverleners heeft de gemeente zelf achteraf aangegeven dat de werkgroep weer opgericht moest worden en dat de vergunningverlening verder bestudeerd moet worden. Dat duidt er volgens deze respondent dan ook op dat het incident wel invloed heeft gehad op het imago van de gemeente.

Volgens ruim 82% van de respondenten zijn er landelijk geen nieuwe of aanvullende procedures aangewend naar aanleiding van het incident op Dicky Woodstock. Hierbij wordt regelmatig het voorbeeld van de landelijke normen voor feesttenten aangehaald. Er zijn nog steeds geen landelijke normen voor feesttenten opgesteld, terwijl het Kenniscentrum Evenementenveiligheid (KCEV) wel aan Steenwijkerland heeft geadviseerd om in regionaal verband de veiligheid van tenten en andere tijdelijke bouwwerken op de agenda te zetten. Een medewerker van de brandweerkolom geeft aan dat er wel landelijk nieuwe procedures zijn aangewend. Zo zijn de organisatoren nu verplicht om een professioneel weerbureau in de arm te nemen.

In totaal heeft 36% van de respondenten naar aanleiding van dit incident zelf aanvullende procedures aangewend. Een van de respondent uit de brandweerkolom zegt hierover het volgende: “Er wordt al snel gedacht dat het bij een C- geclassificeerd evenement sneller fout gaat dan bij een A- of een B geclassificeerd evenement. Daarvan wordt al snel gedacht dat het wel goed zal gaan, omdat het al jaren goed gaat. Ik denk dat de lokale adviseur van dit evenement zich nu wel bewuster is van de risico's die ook daar aanwezig zijn. Die bewustwording is nu wel gecreëerd”. Toch heeft de meerderheid, 64%, zelf geen aanvullende procedures aangewend naar aanleiding van dit incident op Dicky Woodstock. Ondanks dat volgens de respondenten veiligheid nu een hot-item is, zijn er volgens hen naar aanleiding van dit evenement niet specifiek aanvullende procedures aangewend. Een medewerker uit de veiligheidskundige as geeft aan dat de organisatoren zelf aanvullende procedures horen aan te wenden. Hierbij wordt expliciet naar de verantwoordelijkheden van de organisatoren gewezen.

Over de verhoging van de urgentie voor veiligheid bij evenementen naar aanleiding van politieke aandacht over dit incident, heerst verdeeldheid onder de respondenten. 27% van de respondenten zijn van mening dat er naar aanleiding van dit incident niet echt een verhoging tot stand is gekomen van de urgentie voor veiligheid bij evenementen. Tot deze groep behoren enkel respondenten uit de veiligheidskundige as. Volgens de vergunningverleners is de urgentie zeker verhoogd doordat dit incident ervoor gezorgd heeft dat bepaalde zaken meer onder de loep worden genomen. Ruim de helft van de respondenten, 55%, is van mening dat dit incident er mede voor gezorgd heeft dat er van urgentieverhoging gesproken kan worden, maar dat dit incident hier niet individueel verantwoordelijk voor is. De reactie van een van de organisatoren luidt als volgt: “Het heeft eraan bijgedragen dat iedereen er alert op is, maar iedereen weet wel dat het niet te voorkomen is”.

6.1.5 AutoMotorSportief

Eerst vindt een toelichting plaats over het incident op AutoMotorSportief in 2014. Daarna worden de onderzoeksresultaten beschreven en toegelicht.

Incident 4: AutoMotorSportief

Regio: 005 Twente

Gemeente: Haaksbergen

Evenement: Monstertruck

Incident: Monstertruck ingereden in het publiek tijdens een demonstratie

Datum: 28-09-2014

Het evenement AutoMotorSportief wordt al jaren georganiseerd. Tot 2014 hadden zich op dit evenement nooit noemenswaardige incidenten voorgedaan. Het programma heeft zich echter wel degelijk ontwikkeld, met name het sluitstuk is steeds spectaculairder geworden.

Op 28 september 2014 is er tijdens de afsluiting van AutoMotorSportief een monstertruck ingereden op het publiek. Hierbij kwamen drie personen om het leven, 28 mensen raakten gewond. De Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) heeft een onderzoek ingesteld naar de aanleiding van het ongeval. Speciale aandacht is uitgegaan naar het proces van vergunningverlening.

Ondanks dat alle respondenten elke indicator van de risico-regelreflex bij dit incident in Haaksbergen hebben zien terugkomen, zijn niet alle respondenten van mening dat er ook daadwerkelijk van het optreden van de risico-regelreflex kan worden gesproken. In totaal herkent 73% van de respondenten de risico-regelreflex en is 27% van de respondenten van mening dat er niet van een risico-regelreflex gesproken kan worden. Bij de beoordeling van de aanwezigheid of de afwezigheid van de risico-regelreflex, dient zowel de tendens van overregulering als de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid meegenomen te worden.

De respondenten die geen risico-regelreflex herkennen bij het incident bij AutoMotorSportief in 2014, duiden met name op de positieve gevolgen van het incident. Een van de vergunningverleners geeft aan dat de regulering die naar aanleiding van dit incident is getroffen, niet meer dan logisch is en er van overregulering geen sprake is. De respondenten uit de brandweerkolom geven aan dat dit incident de ogen heeft geopend en ervoor gezorgd heeft dat men beter uitkijkt bij wat er georganiseerd wordt. "Dit incident is juist heel positief geweest, ondanks de te betreuren slachtoffers. Dit incident heeft namelijk het bewustzijn vergroot en heeft ervoor gezorgd dat men nu wel heel serieus over dergelijke zaken nadenkt". Tegenover die 27% van de respondenten die geen risico-regelreflex herkennen, staan 73% van de respondenten die wel van mening zijn dat er bij dit incident sprake is geweest van een risico-regelreflex. Vooral de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid wordt bij dit incident herkend. Een aantal respondenten verwijst hierbij naar het aftreden van de burgemeester. Een van de vergunningverleners herkent ook de tendens van overregulering. Deze respondent zegt hierover het volgende: "Veel gemeenten hebben alle evenementen met monstertrucks gecancelled en dan is de vraag of dat wel nodig is. Het kan ook zo zijn dat er in Haaksbergen te weinig focus is geweest op de veiligheid. Dus is het dan nodig om andere evenementen en organisatoren hiervoor te beboeten? Deze maatregel was te betuttelend".

Alle respondenten herkennen de indicator van inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie bij het incident in Haaksbergen in 2014. Enkele reacties: “Het was wachten tot het een keer mis zou gaan als je dit als gemeente faciliteert en als organisator zo neerzet” en “de organisatie had beter moeten inschatten wat er had kunnen gebeuren en dat hebben ze niet gedaan”. “Er is last minute een vergunning verleend en niet inhoudelijk gekeken naar de risico’s”. “Men is te laconiek geweest en de vergunningaanvraag kwam te laat binnen”. “Er is hier zeker sprake van een risico-regelreflex aangezien ze geen idee hadden wat er ging gebeuren”. Wat ook meerdere malen naar voren is gekomen, is dat dit evenement jaarlijks georganiseerd werd. De routine heeft hier kunnen meespelen. Het nadeel van het door één persoon laten tekenen van een vergunning komt daarbij ook naar boven. Samenvattend wordt dus inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie gezien in zowel het optreden van de organisator als van de gemeente als vergunningverlener geweest

Ook 100% van de respondenten herkent de indicator van risicomijdend gedrag van betrokkenen bij het incident in Haaksbergen. Bij alle partijen kan volgens de respondenten van risicomijdend gedrag worden gesproken en iedereen heeft naar elkaar gewezen. Een van de organisatoren vindt het vreemd dat dit gedrag is opgetreden, aangezien er vaker incidenten met monstertrucks zijn geweest. “In evenementenland speelt normaal gesproken de regelgeving direct in op dergelijke incidenten. Als organisator moet je daar ook van op de hoogte zijn en daar zelf op inspringen”. De vergunningverleners zeggen hierover het volgende: “Zowel bij de gemeente als bij de organisatie kan van risicomijdend gedrag worden gesproken. De organisatie had moeten beseffen dat het evenement steeds groter werd en vandaaruit hadden ze ook moeten nadenken of ze niet een ander terrein nodig hadden. De organisatie weet meer af van monstertrucks qua veiligheid en in die zin gaat de gemeente ook af op hun expertise, tenminste dat wordt wel verwacht”.

Zowel aan het imago van het evenement als aan het imago van de desbetreffende gemeente is volgens de respondenten afbreuk gedaan. 100% van de respondenten herkent deze indicator, zowel bij het imago van het evenement als bij het imago van de gemeente. De vraag of het evenement nog weer wordt georganiseerd, wordt als voornaamste reden van de imagoschade aan het evenement genoemd. Verder zijn monstertrucks in de meeste gemeenten niet meer welkom. Door heel Nederland zijn, na het incident met de monstertruck in Haaksbergen, soortgelijke evenementen afgeblazen. Het aftreden van de burgemeester wordt als voornaamste reden genoemd voor de imagoschade aan de gemeente. Daarnaast heeft de aard van het ongeluk hier ook aan bijgedragen vanwege de dodelijke slachtoffers die zijn gevallen. Verder heeft de gemeente Haaksbergen volgens de respondenten nu ook het imago dat de dingen daar niet goed op orde zijn.

In totaal geeft 55% van de respondenten aan dat er geen landelijke nieuwe of aanvullende procedures zijn aangewend naar aanleiding van het incident in Haaksbergen. Er wordt door meer dan de helft van de respondenten wel een algehele bewustwording bij gemeenten en bestuurders herkend dat dergelijke zaken aan de voorkant beter geregeld moeten worden, maar dit gevoel is niet vertaald in regelgeving. Daarnaast geeft 36% van de respondenten aan dat deze procedures wel zijn aangewend. Het onderzoeksrapport van Haaksbergen is net klaar. Hier staan volgens de respondenten waarschijnlijk verdere aanvullende procedures in die landelijke doorwerking kunnen hebben.

36% van de respondenten heeft naar aanleiding van het incident met de monstertruck in Haaksbergen in 2014, zelf aanvullende procedures aangewend. Zo worden voorschriften met betrekking tot monstertrucks en andere gemotoriseerde voertuigen nu meer onder de loep genomen. Een van de respondenten vanuit de kolom bevolkingszorg geeft hierover de volgende reactie: “Naar aanleiding van Haaksbergen hebben we een trekkertrek event gehad in de IJsselhallen. Voor dit evenement hebben we wel even contact gehad met de Nederlandse Truck-en Tractorpulling Organisatie (NTTO). Hier hebben wij aan gevraagd wat zij doen aan veiligheidseisen. Dat hebben wij

meegenomen in onze vergunning”. De andere respondenten, in totaal 64%, hebben zelf geen aanvullende procedures aangewend naar aanleiding van het incident in Haaksbergen.

Over de bijdrage van dit incident aan de verhoging van de urgentie voor de veiligheid bij evenementen, zijn ook bij dit incident de meningen verdeeld. In totaal is 36% van de respondenten van mening dat de urgentie voor evenementenveiligheid door politieke aandacht rondom dit incident is verhoogd en 27% van de respondenten denkt dat dit niet het geval is. Daarnaast is 36% van de respondenten van mening dat de urgentie voor veiligheid van evenementen wel is verhoogd, maar dat dit niet enkel door het incident in Haaksbergen komt.

6.2 Resultaten diepte interviews

In deze paragraaf worden de resultaten van de diepte interviews getoond en toegelicht. Dit wordt gedaan door eerst het gehanteerde assenstelsel toe te lichten en vervolgens per as de bevindingen te presenteren.

6.2.1 Assenstelsel

In het methodologisch kader in hoofdstuk 3 zijn de methoden en technieken verder toegelicht. In deze paragraaf is meer aandacht voor het gehanteerde assenstelsel. Door het onderzoeksveld in drie assen te verdelen en de onderzoeksvragen vanuit verschillende invalshoeken te belichten, wordt getracht een compleet beeld van het onderzoeksveld te krijgen en tot gedegen resultaten te komen. Echter, ondanks deze indeling zijn de respondenten wel onderling van elkaar afhankelijk. Hierdoor zijn de resultaten niet geheel betrouwbaar. In figuur 4 zijn de assen schematisch weergegeven. In bijlage III is een lijst opgenomen met verdere gegevens van de respondenten. Aan alle respondenten zijn dezelfde vragen voorgelegd. Deze vragen zijn in de volgende thema's gecategoriseerd: algemene vragen over evenementenveiligheid, de risico-regelreflex, vergunningverlening en vanuit een ander perspectief. Daarnaast zijn er per as specifieke vragen gesteld, passend bij de relatie van de respondent met evenementenveiligheid.

De interviews met de bestuurders hebben deels dezelfde inhoud als de interviews met de andere respondenten uit het assenstelsel. Echter, de cases zijn niet voorgelegd en besproken, maar zijn in de rest van het interview ter illustratie aangehaald. De interviewvragen aan de bestuurders zijn in de volgende thema's gecategoriseerd: algemene vragen over evenementenveiligheid met speciale aandacht voor de rol van de burgemeester als bevoegd gezag, bestuurlijke dilemma's en de publiek-private rolverdeling bij evenementen. Vervolgens is ingegaan op de risico-regelreflex en het veiligheidskritische proces van vergunningverlening. Tot slot is er vanuit een ander perspectief naar evenementenveiligheid gekeken.



Figuur 4: Assenstelsel

De respondenten hebben in de diepte interviews allen aangegeven zich verantwoordelijk te voelen voor het veiligheidsbelang. Aan respondenten is de vraag voorgelegd of zij zich, naast veiligheid ook voor andere belangen verantwoordelijk voelen. Belangen die naar voren komen zijn een goede programmering, een positieve totaalbeleving op het festival en gezondheid. Hierbij gaat het erom dat mensen op een veilige en prettige manier ergens naartoe kunnen gaan waar het 'leefbaar' is en blijft. De uitstraling, promotie en het imago voor de stad wordt ook door meerdere respondenten als belang aangehaald. Echter, uit dit onderzoek komt wel naar voren dat, ondanks het bestaan van andere belangen, veiligheid doorgaans als hoogste geprioriteerd staat. De reactie van een van de respondenten uit de veiligheidskundige as luidt als volgt: "Het is leuk dat het evenement doorgaat voor de promotie van de stad, maar daarbij mag de veiligheid niet onder de tafel worden geschoven. Veiligheid moet voorop staan". Enkel de vergunningverleners hebben veiligheid niet bovenaan geprioriteerd. De reactie van een van de vergunningverleners luidt als volgt: "Er zitten veel aspecten aan een vergunning, denk aan logistiek, het fysieke deel, veiligheid, enzovoorts. Dat moet allemaal samengebracht worden. Veiligheid speelt zeker mee, maar is niet altijd het voornaamste belang. Niet bij alle evenementen staat veiligheid bovenaan geprioriteerd, dat is afhankelijk van het evenement. Het gaat om een gezamenlijk belang".

6.2.2 Organisatorische as

De organisatorische as bestaat uit twee evenementenbureaus die met name in en rondom de gemeente Zwolle actief evenementen organiseren. Deze evenementenbureaus hebben het thema evenementenveiligheid geprioriteerd, geagendeerd en hier actief overleg over gevoerd met de betrokken partijen.

Beide evenementenbureaus organiseren jaarlijks terugkomende evenementen. De organisatoren geven aan hierdoor relatief snel de vergunningaanvraag te kunnen doen. Echter, de voorbereidingen van de aanvraag en de aanpassingen daarvan, kosten toch al snel een maand. De vergunningaanvraag moet minimaal drie maanden van te voren worden ingeleverd. In de diepte interviews geven beide organisatoren aan moeite te hebben met dit tijdspad. Een van de organisatoren zegt hierover het volgende: "De periode voorafgaand aan een evenement gaat

gepaard met verschillende wijzigingen, van line-up tot terreinindeling. De vergunningaanvraag moet echter minimaal drie maanden van te voren worden ingeleverd. Hierdoor bestaat ruis tussen de gegeven adviezen van hulpdiensten en vergunningverleners en de werkelijke situatie”.

Zowel de samenwerking met de vergunningverleners als met de hulpdiensten in de voorbereiding en ten tijde van het evenement wordt door beide organisatoren als positief ervaren. De organisatoren benoemen hierbij de korte lijnen, goede bereikbaarheid en de duidelijke verantwoordelijkheden. De organisatoren geven hier echter wel bij aan dat nog wel verbeterpunten zijn. Aangezien er op de dag van het evenement vaak een andere hoofdcommandant is, kan moeilijker een relatie worden opgebouwd. Rondom de communicatie van de adviezen voor de organisatie van het evenement ligt ook een verbeterpunt. “Er zijn veel kleine slordigheden waar te weinig focus op ligt. Juist als daar meer focus op wordt gelegd, zal je merken dat de hele uitvoering alleen maar beter wordt. Het is een vertaalslag om ook als gemeente professioneler over te komen naar organisatoren en vice versa, maar op deze manier maak je het elkaar wel makkelijker. Verder voeren de vergunningverleners ook gewoon hun werk uit binnen de kaders die mogelijk worden gemaakt en zij zijn niet bevoegd om dat verder op te pakken. Daarvoor moeten zij zowel met de eigen mensen als ook met de organisatoren in gesprek gaan”, aldus een van de organisatoren.

In het proces van operationele voorbereiding van evenementen op het gebied van veiligheid zijn zowel volgens beide organisatoren mogelijkheden tot verbetering. Er wordt aangegeven dat bij gesprekken over de operationele voorbereiding niet altijd alle betrokkenen aanwezig zijn. Een reden hiervoor kan het verschil in belangen zijn en eventueel het op tijd doorgeven van de geplande overlegdatum. Daarnaast liggen volgens beide organisatoren ook nog mogelijkheden voor verbetering in de snelheid van het proces van de voorbereiding van evenementen op het gebied van veiligheid. Dit laatste punt sluit aan bij het eerder genoemde verbeterpunt over het tijdspad voor de vergunningsaanvraag.

Beide organisatoren zien verschillen in de werkwijze rondom de operationele voorbereiding van evenementen bij gemeenten. Volgens de vergunningverleners is er vooral een verschil in werkwijze tussen gemeenten vanwege de verschillen in ervaring en mist hierin een duidelijk standpunt van de gemeente. Zij geven aan dat zonder een duidelijk standpunt van de gemeente, het voor ondernemers moeilijk is om te ondernemen.

Samenvattend kan worden gesteld dat beide organisatoren bij de organisatie van een evenement zich zeer verantwoordelijk voelen voor de veiligheid. Verder kan worden geconcludeerd dat het aanvragen van een vergunning in principe ‘snel’ gedaan kan worden, maar dat de voorbereidingen van de aanvraag en de aanpassingen hiervan meer tijd in beslag nemen. De samenwerking met zowel de vergunningverleners als de hulpdiensten worden door de organisatoren als positief ervaren, al zijn hierin nog wel verbeterpunten te benoemen. Mogelijkheden voor verbeteringen in het proces van de operationele voorbereiding van evenementen op het gebied van veiligheid liggen met name in het tijdspad van de aanvraag voor een vergunning en de voorbereiding daarvan. Een versnelling van het proces is volgens beide organisatoren gewenst. Verder is behoefte aan eenduidige communicatie en afstemming in het vergunningsverleningsproces en adviezen. Tot slot geven beide organisatoren aan dat er in de werkwijze rondom de operationele voorbereiding van evenementen bij gemeenten verschillen te onderkennen zijn. Echter hoeft een verschil niet per se verkeerd te zijn.

6.2.3 Politiek-bestuurlijke as

De politiek-bestuurlijke as bestaat uit de vergunningverleners van de gemeente Zwolle en vier burgemeesters uit regio IJsselland. De geselecteerde vergunningverleners begeleiden de vergunning van begin tot eind, dus van de aanvraag tot en met de besluitvorming. “Veiligheid is een onderdeel van het verlenen van een vergunning en in die zin heeft onze huidige functie ook een relatie met evenementenveiligheid”, aldus een van de vergunningverleners. Als vergunningverleners zijn zij tevens de secretarissen van het Gemeentelijk Evenementen Overleg Zwolle (GEOZ).

De vergunningverleners geven aan dat de doorlooptijd van een vergunningsaanvraag voor evenementen heel verschillend is en afhankelijk is van de grootte van het evenement en het al dan niet (jaarlijks) terugkeren van het evenement. Voor kleinere evenementen dient een vergunning 6 tot 8 weken van de voren aangevraagd te worden. Bij grotere evenementen wordt een termijn van 12 weken gehanteerd. Gemiddeld zijn de vergunningverleners 4 tot 6 weken bezig om de gehele vergunning, inclusief de bijbehorende adviezen, op orde te krijgen. Dit is echter geheel afhankelijk van hetgeen door de andere partijen wordt aangeleverd. Denk hierbij aan veiligheidsplannen, verkeersplannen, vakantieperiodes van adviseurs et cetera.

De vergunningverleners geven aan dat het stellen van aanvullende eisen aan een evenementenvergunning regelmatig voorkomt. Hierbij kan gedacht worden aan eisen met betrekking tot het evenemententerrein en de opgestelde draaiboeken. Achterliggende redenen van deze aanvullende eisen zijn volgens de vergunningverleners onder andere het compleet maken van de vergunningsaanvraag, het eenvoudiger maken van de handhaving en het creëren van meer duidelijkheid. Met betrekking tot het thema vergunningverlening is ook aan de bestuurders gevraagd of zij wel eens aanvullende eisen aan een evenement hebben gesteld. Er kan worden geconstateerd dat alle bestuurders die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, wel eens aanvullende eisen aan een evenement hebben gesteld. Hierbij wordt opgemerkt dat deze aanvullende eisen de laatste jaren een ontwikkeling hebben doorgemaakt. “Als ik de vergunning van 10 jaar geleden van het *** festijn in *** vergelijk met nu, is dat een hele andere vergunning geworden. Bij zo’n evenement zie je dat er in de loop van de jaren aanvullende eisen en randvoorwaarden zijn geformuleerd, hetzij doordat inzichten zich ontwikkelen, hetzij doordat het evenement zichzelf op een andere manier ontwikkelt”, aldus een van de bestuurders.

Beide vergunningverleners hebben nog geen negatief advies van een van de adviseurs ontvangen. Achterliggende reden hiervan is dat de vergunningverlening een proces is dat je gaandeweg bekijkt. “Mocht een negatief advies afgegeven worden, wordt dit vaak al aan het begin van het proces onderschept en vindt verder overleg plaats om gezamenlijk tot een gedegen advies te komen”, aldus een van de vergunningverleners. Met betrekking tot het thema vergunningverlening is aan de bestuurders gevraagd of zij wel eens een evenement hebben gecancelled. Er kan worden gesteld dat er niet snel sprake is van het volledig cancelen van een evenement. Volgens de bestuurders worden onjuistheden namelijk al in het voortraject ambtelijk gesignaleerd en doorgezet.

Ook hebben beide vergunningverleners nog geen vergunning voor een evenement geweigerd. Dit heeft volgens hen, net als bij de advisering, ook te maken met de achterliggende reden dat de vergunningverlening een proces is dat je gaandeweg bekijkt. Van weigeringen is daarom geen sprake, maar er is wel eens in de beginfase gezegd dat het niet op de beoogde manier georganiseerd kon worden. Deze constatering heeft dan al voor de aanvraag plaatsgevonden. Beide vergunningverleners hebben wel eens aangegeven dat een vergunning niet meer verleend kon worden als de aanvrager te kort van te voren met een vergunningsaanvraag kwam.

Op dit moment is er een onderzoek gaande naar het proces van vergunningverlening bij evenementen in de gemeente Zwolle. De vergunningverleners verwachten wel dat er iets verbeterd

kan worden in het vergunningsproces van evenementen, maar zijn tevreden met de huidige werkwijze. Een van de vergunningverleners zegt hierover: “Het zal vast anders kunnen, maar hoe is de vraag”.

Samenvattend kan gesteld worden dat het stellen van aanvullende eisen aan een evenementenvergunning regelmatig voorkomt. Beide vergunningverleners hebben echter nog geen negatief advies van adviseurs ontvangen of een vergunning voor een evenement geweigerd. Ook de geïnterviewde bestuurders geven aan dat er niet snel sprake is van het volledig cancelen van een evenement. Een veelgenoemde reden hiervoor is dat vergunningverlening een proces is dat gaandeweg bekeken wordt en ongewenste zaken vroegtijdig kunnen wordenesignaleerd. Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat het proces van vergunningverlening bij evenementen door beide vergunningverleners positief wordt ervaren. De vergunningverleners geven aan dat de huidige werkwijze zeker anders ingericht zou kunnen worden, maar het is de vraag op welke manier dit kan.

6.2.4 Veiligheidskundige as

Binnen deze veiligheidsregio's werken de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), brandweer, politie, gemeenten en crisispartners samen om de rampenbestrijding en crisisbeheersing te organiseren (Veiligheidsregio IJsselland, 2014, p. 3). Gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk voor de bevolkingszorg. Bevolkingszorg wordt hierdoor niet aangeduid als kolom. Echter, in dit onderzoek worden de onderdelen van de veiligheidskundige as gemakshalve wel als kolommen aangeduid. De veiligheidskundige as zoals in dit onderzoek is gehanteerd, bestaat uit de politie, brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en bevolkingszorg. De zienswijze van de respondenten uit de verschillende kolommen over aspecten behorende bij evenementenadvisering en het vergunningsverleningsproces worden benoemd en toegelicht.

De doorlooptijd van evenementenadvisering

De respondenten geven aan dat de doorlooptijd van de evenementenadvisering erg afhankelijk is van het soort evenement, of het een nieuw evenement is en of het evenement jaarlijks terugkeert. Een van de respondenten geeft een toelichting middels het volgende voorbeeld: “Bevrijdingsfestival Overijssel is een jaarlijks terugkerend C evenement. De besprekingen hiervan beginnen al in november-december. Dan hebben zijn er nog vage plannen. De officiële aanvraag van de vergunning is ergens in februari. Daarna wordt in ongeveer 6 weken het multi-advies gevormd. Aan de evenementenadvisering is dus al een heel traject voorafgegaan”. Meerdere respondenten geven aan dat de genoemde doorlooptijd de gewenste doorlooptijd is, maar dat deze niet geheel aansluit bij de praktijk. “Het gaat erom dat je op hetzelfde tijdstip al die informatie bij elkaar hebt. Daar mankeert het vaak aan” aldus een medewerker uit de politiekolom. Een medewerker uit de brandweerkolom geeft de volgende aanvulling: “Omdat het nu allemaal niet zo effectief georganiseerd is, ben je in totaal een paar maanden bezig met het hele proces van aanmelding tot en met advisering. Reden hiervoor is dat veel zaken door elkaar heen lopen en je voor een gedegen advies over de juiste stukken moet beschikken. Feit is dat deze stukken in de periode naar het evenement toe aan verandering onderhevig zijn”.

Bij de multi-advisering van evenementen levert elke ‘kolom’ een eigen advies die vervolgens tot een eenduidig multi-advies via de vergunningverleners in de vergunning naar de organisator wordt gecommuniceerd. Naast dat de kolommen de adviezen aanleveren, moeten deze adviezen tot een eenduidig multi-advies worden gevormd. De respondenten geven aan dat dit hele traject ongeveer 6 weken in beslag neemt. Meerdere respondenten geven aan dat als een evenement meerdere jaren is georganiseerd, ze een voorgaande versie als uitgangspunt nemen en dit aanpassen aan het advies. Alle evenementen in de regio worden opgenomen in de evenementenkalender. Voor 1 oktober moeten de evenementen van het volgende jaar worden aangemeld. Het ‘groene licht’ voor de evenementen komt echter pas op 1 januari. Zoals uit de organisatorische as al naar voren is

gekomen, zijn beide organisatoren van mening dat de vaststelling van de evenementenkalender te lang duurt. Een aantal respondenten uit de veiligheidskundige as zijn ook van mening dat dit traject teveel tijd in beslag neemt en volgens hen zou dit sneller kunnen.

Negatief advies

Uit de interviews komt naar voren dat er op sommige punten zeker negatieve adviezen worden gegeven, maar het betreft hier vooral negatieve adviezen op bepaalde onderdelen en niet op het gehele evenement. De achterliggende redenen van deze negatieve adviezen zijn wisselend. Het uitgangspunt dat er altijd de wil is om een evenement in een veilige setting te laten plaatsvinden, is door meerdere respondenten naar voren gebracht. Vanuit de politiekolom wordt het voorkomen van onrust als belangrijke achterliggende reden genoemd. Een van de respondenten geeft de volgende aanvulling: “Inhoudelijk kun je vaak niet iets aan het advies afdoen, want het klopt gewoon. Echter, de mensen willen wat anders. Hier is dus ook maatwerk nodig”.

Aanvullende eisen

Samengevat kan worden aangegeven dat elke kolom wel eens aanvullende eisen aan een evenementenvergunning heeft gesteld. De achterliggende redenen hiervan zijn verschillend. De respondenten geven tevens aan dat veel van deze voorwaarden ook al standaard vanuit de organisatie worden uitgevoerd. Vanuit de brandweerkolom wordt het volgende voorbeeld gegeven over het stellen van aanvullende eisen: “Bij het evenement Sail Kampen was nooit iets geregeld voor toezicht op het water, terwijl het wel een evenement op het water is. Als er 'commentaar' op aanvullende eisen wordt gegeven, wordt vaak op hoger niveau of via de burgemeester geregeld dat het toch door kan gaan. Ik vond dat het evenement niet door had moeten gaan als het toezicht op het water niet geregeld was”. In dit voorbeeld komt deels de kracht en doorwerking van de adviezen naar voren. In de analyse zal hier verder op ingegaan worden.

De doorwerking van het advies

Volgende respondenten worden de adviezen in de meeste gevallen niet ter zijde gelegd en daarom kan worden gesteld dat de multi-adviezen bij evenementen wel degelijk doorwerking hebben. Opmerkelijk is dat er ondanks de positieve bevindingen over de doorwerking van de adviezen, wel verschillende opmerkingen zijn geplaatst. Een reactie van een medewerker van de brandweerkolom over de doorwerking van adviezen: “De ene keer wordt je advies wel ter harte genomen en de andere keer heeft het meer tijd nodig om te landen. In de periode voor januari 2014 is het wel eens gebeurd dat het college waaraan je adviseerde, toch een ander besluit nam. Op het moment dat zij dat gefundeerd doen, kun je ook niet zeggen dat ze dat niet kunnen maken”. Er wordt wel aangegeven dat er bij bepaalde vergunningsvoorwaarden gediscussieerd wordt over de praktische haalbaarheid daarvan. Ook wordt aangegeven dat er vaak van wordt uitgegaan, dat het allemaal wel goed zal komen. Daarnaast wordt opgemerkt dat het advies vaak wel wordt overgenomen, maar dat er vervolgens niet op wordt gecontroleerd. “Dus het toezicht en de handhaving bij evenementen moet wel beter, anders kun je net zo goed al die voorwaarden niet stellen”, aldus een van de respondenten. Een aantal respondenten geeft aan dat er in theorie waterdichte vergunningsvoorwaarden zijn. Er wordt op toegezien dat deze worden nageleefd en er wordt gecontroleerd op de handhaving. Het is volgens de respondenten alleen de vraag hoe het in de praktijk gaat.

Meer verantwoordelijkheid naar de organisator

Aan de respondenten uit de veiligheidskundige as is de vraag gesteld of zij van mening zijn dat er meer verantwoordelijkheid naar de organisator moet gaan op het gebied van het organiseren van de veiligheid bij evenementen. Dit houdt niet direct in dat de overheid op dit gebied terugtreedt, maar dat organisatoren zelf meer activiteiten ondernemen om die veiligheid op evenementen te verbeteren. Alle respondenten zijn van mening dat de organisaties van evenementen meer zelf verantwoordelijkheid gaan nemen op het gebied van evenementenveiligheid. Dit is opmerkelijk

aangezien veiligheid door de respondenten uit de veiligheidskundige as als specialiteit wordt gezien. Hiermee wordt deze specialiteit ‘uit handen gegeven’. Een van de respondenten geeft aan dat het bij een maatschappelijke trend en bij een juiste rolverdeling tussen overheid, gemeenschappen en organisaties past als de organisatoren zelf meer verantwoordelijkheid op dit gebied gaan nemen. De meeste respondenten zijn van mening dat de gemeente wel de vinger aan de pols houden, het is high trust high penalty”. De organisatoren moeten hier volgens de respondenten uit de veiligheidskundige as in gefaciliteerd worden. Volgens hen moet iemand ervoor zorgen dat de organisatie bewust wordt gemaakt en kritisch gaat kijken of de huidige organisatie wel capabel genoeg is om die veiligheidsaspecten zelf te organiseren. “Wat je nu vaak hebt, is dat wordt gedacht dat de overheid het wel doet en dat het een taak van de overheid is. Als ze zelf meer verantwoordelijkheid willen nemen daarin, dan is dat goed. Alleen dan moet er wel een stukje ondersteuning zijn en ze moeten ergens terecht kunnen”, aldus een van de respondenten. Daarnaast geven de respondenten wel aan dat ‘IJsselland het treft met de organisatoren’, aangezien de organisatoren volgens hen de urgentie voor evenementenveiligheid voelen en al veel op dit gebied ondernemen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de doorlooptijd van de evenementenadvisering van vele factoren afhankelijk is. Vanuit de verschillende kolommen komt de wens naar voren om de evenementenkalender sneller vast te stellen. Verder komt uit dit onderzoek naar voren dat veel zaken nu door elkaar heen lopen. Voor een gedegen advies dient men over de juiste stukken te beschikken en deze stukken zijn aan verandering onderhevig. Hierdoor sluit de gewenste doorlooptijd niet geheel aan bij de praktijk. De meeste kolommen geven aan dat zij wel eens negatieve adviezen hebben gegeven voor een evenement. Het gaat hier vooral om negatieve adviezen op bepaalde onderdelen en niet op het gehele evenement. De meest voorkomende achterliggende redenen hiervan zijn het voorkomen van onrust en het niet kunnen waarborgen van de veiligheid van het publiek. Verder kan er gesteld worden dat elke kolom wel eens aanvullende eisen aan een evenementenvergunning heeft gesteld. Wat betreft de doorwerking van de adviezen geven de respondenten aan dat de multi-adviezen bij evenementen wel degelijk doorwerking hebben. Echter, er zijn vanuit alle kolommen wel opmerkingen geplaatst over de doorwerking van de adviezen. Er is onder andere aangegeven dat een advies vaak wel wordt overgenomen, maar dat er vervolgens niet wordt gecontroleerd op de daaruit voortvloeiende voorwaarden gezien de geringe toezicht en handhaving. Tot slot kijken alle respondenten positief aan tegen de mogelijkheid dat organisaties van evenementen meer zelf verantwoordelijkheid gaan nemen op het gebied van evenementenveiligheid. Dit houdt volgens de respondenten echter niet in dat het gewenst is dat de overheid op dit gebied verder gaat terugtreden en ondersteuning van de organisatoren op het gebied van evenementenveiligheid blijft gewenst.

6.3 Resultaten observaties

In deze paragraaf worden de resultaten getoond die middels observaties zijn verkregen. Per observatie vindt een korte toelichting plaats. De volledige beschrijving van de observaties zijn in bijlagen IV t/m VI opgenomen.

6.3.1 Observatie 1

Op zaterdag 25 april heeft een observatie plaatsgevonden van de evenementen: Viering 200 jaar Koninkrijk & Lang Leve de Club. De locatie van deze evenementen betreft het Provinciehuis van Overijssel met het aangrenzende Park de Wezenlanden en de Wethouder Alferinkweg. Het evenement duurt van 10.30-16.15 uur en er worden 30.000 bezoekers verwacht. Om de veiligheid op het festival te waarborgen, werkt het festival nauw samen met een aantal partijen. Een groot deel van deze partijen zijn externe partijen. Het terrein is in 4 hoofdgebieden ingedeeld, te weten: het hoofdveld, de sport area, de bloementuin en het eiland.

Opvallend tijdens deze observatie was de opgetogen en verwachtingsvolle sfeer. Daarnaast was er een grote politie-inzet, mede gezien de lage opkomst van bezoekers. Ondanks dat de bezoekersaantallen tegenvielen, werd er wel vastgehouden aan alle ingezette maatregelen. Mede hierdoor werd er onder andere in het commandovoertuig relatief veel over niet werk gerelateerde zaken gesproken. Hoogtepunten van het evenement zijn de aankomst van het Koninklijk Paar en de ronde over het terrein met het aansluitende taartmoment aangemerkt. Opvallend was dat het wel of niet goed kunnen zien van het Koninklijk paar, onderwerp was van gesprek. Tijdens de rondes over het terrein was het opvallend dat iedereen zijn plek, taken en verantwoordelijkheden goed wist. Verder was het opvallend dat de camerabeelden in het commandovoertuig van slechte kwaliteit waren en er vertraging in het beeld zat.

6.3.2 Observatie 2

Op dinsdag 5 mei heeft een observatie plaatsgevonden bij de evenementen: Bevrijdingsfestival Overijssel (BFO), Dance4Liberation en de muziek(podium)activiteiten in het centrum van Zwolle. De locatie van de evenementen betrof Park de Wezenlanden te Zwolle inclusief Nooterhof, Zwolle centrum en de IJsselhallen. Het evenement in het park duurde van 11.00 tot 23.30 uur, in de binnenstad van 13.00 tot 24.00 uur en bij Dance4Liberation in de IJsselhallen van 12:00 tot 23:30 uur. De horeca in de binnenstad van Zwolle was tot maximaal 05.00 uur geopend. In Park De Wezenlanden werden gespreid over de gehele dag 60.000 tot 80.000 bezoekers verwacht, in de binnenstad van Zwolle in totaal 30.000 en bij de IJsselhallen maximaal 20.000 (maximaal aantal kaarten).

Tijdens de observatie in het politiebureau aan de Koggelaan te Zwolle zijn de vergaderingen van de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden Plus (SGBOP Plus) bijgewoond. Opvallend was dat bij de eerste vergadering niet iedereen aanwezig was. Verder viel het op dat de weersverwachting een centrale rol had in de vergaderingen. Het was erg onstuimig weer waar moeilijk op de acteren was. Getracht is om via verschillende kanalen, waaronder social media, naar potentiële bezoekers informatie te verspreiden en adviezen te verlenen. Voorbeelden hiervan zijn het advies om later te komen aangezien begin van de middag de piek werd verwacht en daarnaast het advies om goed gekleed van huis te gaan, zowel regenkleding als warme kleding aangezien het 's ochtends warm en zomers aanvoelde maar een snelle wisseling werd verwacht in de loop van de middag. Bij de vragenronde was het opvallend dat alle aanwezigen punten hadden om in te brengen en elk punt evenveel aandacht kreeg en serieus werd genomen.

Bij de schouw van het terrein bij de IJsselhallen bleek de groep niet compleet te zijn. Uiteindelijk bleek dat de schouw niet door zou gaan, aangezien deze de avond daarvoor al was verricht. Daarop is besloten zelf een ronde over het terrein te maken. Bij het verlaten van het terrein viel het op dat een aantal dranghekken bij de ingang al was omgewaaid. Dit is doorgegeven aan de organisatie en opnieuw bevestigd.

Op het Provinciehuis zijn de vergaderingen rommeliger en onrustiger ervaren dan bij het SGBOP Plus. Opvallend was dat de gespreksonderwerpen hier praktischer waren dan aan de Koggelaan. Ook in deze vergaderingen stond de weersverwachting centraal. Tijdens een van de vergaderingen kwam het reuzenrad ter sprake. Een medewerker van de brandweer gaf aan dat het enkele minuten duurt voordat het laatste bakje beneden is. Bij dit onstuimige weerbeeld, waarbij onweer en harde windstoten werden verwacht, was het volgens deze persoon niet verantwoord om het reuzenrad te laten draaien. Hierop is besloten om het reuzenrad per direct stil te leggen totdat de weersvoorzichten beter waren. Verder was het opvallend dat tijdens de vergaderingen en tussen de vergaderingen door, iedereen rustig te werk ging en niet gestrest overkwam, ondanks het onstuimige weer.

Tijdens een van de wandelingen door Park de Wezenlanden is de gemoedelijke sfeer opgevallen. Er zijn geen opstootjes of ruzies opgemerkt en medewerkers en vrijwilligers gingen gemoedelijk met elkaar en met de bezoekers om. Deze sfeer was ook merkbaar op de weg naar de binnenstad en in de binnenstad zelf. Opvallend was dat in de binnenstad de doelgroep iets ouder was dan in Park de Wezenlanden. De terrassen zaten allemaal vol en ook binnenin de kroegjes en eettentjes was het druk.

6.3.3 Observatie 3

Op maandag 11 mei heeft een observatie plaatsgevonden bij het Gemeentelijk Evenementen Overleg Zwolle (GEOZ). Dit is een van de overlegorganen binnen de gemeente die zich bezighoudt met de advisering in de aanloop van de vergunningverlening. Naast dit overlegorgaan is er nog een regionaal crowdmanagementoverleg. De GEOZ vergadering vond plaats op het Stadkantoor te Zwolle en startte om 9.00 uur. Voor de vergadering was twee uur ingepland, maar heeft een uur geduurd.

Opvallend aan de observatie bij deze vergadering, was dat de punten vlot werden besproken en er niet op een onderwerp is blijven hangen. Verder was opvallend dat de voorzitter iedereen die van het onderwerp dreigde af te wijken, daarop attendeerde en nogmaals kort het doel van de deze vergadering aangaf. Bij de besprekingen van de nieuwe evenementen was het opvallend dat door de voorzitter is aangegeven dat de deelnemers van de vergadering hierbij specifiek moesten nadenken over mogelijk bijzondere aspecten voor de advisering. Bij de bespreking van de evaluaties is kort teruggeblikt op 200 Jaar Koninkrijk, Lange Leve de Club en Bevrijdingsfestival Overijssel. Alle aanwezigen hebben aangegeven dat de evenementen volgens verwachting, goed en zonder calamiteiten zijn verlopen. Tijdens de rondvraag zijn geen verdere aandachtspunten naar voren gekomen.

6.4 Het huidige systeem onder de loep

In hoofdstuk 3 is in het beleidskader ingegaan op de organisatie van het huidige systeem van vergunningverlening met bijbehorende wet- en regelgeving rondom de operationele voorbereiding van evenementen. Om naast deze wenselijk geachte situatie inzicht te bieden in de praktische situatie, is in de diepte interviews tevens ingegaan op de organisatie van het huidige systeem rondom de operationele voorbereiding van evenementen. In deze paragraaf worden de resultaten van het onderzoek benoemd en toegelicht. De knelpunten en bestuurlijke dilemma's die in de diepte interviews naar voren zijn gekomen, worden tevens benoemd. In paragraaf 7.4 worden deze onderzoeksresultaten geanalyseerd en vindt er een vergelijking plaats tussen de wenselijke situatie zoals reeds in het beleidskader is geschetst, en de praktische situatie zoals in de diepte interviews naar voren is gekomen.

6.4.1 Vergunningverlening

De onderzoeksresultaten over het huidige systeem van vergunningverlening met bijbehorende wet- en regelgeving rondom de operationele voorbereiding van evenementen, zijn onderverdeeld in de effectiviteit, de efficiëntie, de toegevoegde waarde en het mogelijk anders inrichten van het vergunningverleningsproces. Deze onderdelen worden achtereenvolgens besproken.

De effectiviteit van vergunningverlening

Samenvattend kan worden gesteld dat het huidige systeem van vergunningverlening bij evenementen effectiever en doeltreffender kan worden ingevuld. Volgens de respondenten liggen er verschillende oorzaken ten grondslag aan een mindere doeltreffendheid van het huidige systeem van vergunningverlening bij evenementen. Heldere communicatie en eenduidig en uniform handelen

worden hierbij genoemd. Volgens de respondenten is het huidige systeem ook kwetsbaar aangezien beslissingen in veel schijven worden besproken. Daarnaast is de bezuinigingsoperatie van de gemeenten volgens hen strijdig met het veiligheidsbelang. Echter, ondanks dat gesteld kan worden dat het huidige systeem van vergunningverlening bij evenementen effectiever kan worden ingevuld, wordt wel aangegeven dat vergunningverlening essentieel is. Wanneer er geen vergunningen verleend hoeven worden, zouden een heleboel dingen niet gebeuren. “Door het instrument van vergunningverlening heb je zicht op wat er in de gemeente gebeurt. Aangezien alles in de vergunning samenkomt, is het een heel doeltreffend middel voor evenementen”, aldus een van de vergunningverleners.

De efficiëntie van vergunningverlening

Naast de effectiviteit is ook de efficiëntie van het huidige systeem van vergunningverlening bij evenementen besproken. Er kan samenvattend worden gesteld dat vooral bij evenementen die jaarlijks worden georganiseerd, het systeem van vergunningverlening als doelmatig wordt ervaren. Het doel is voor de organisator en de vergunningverlener al duidelijk en het reeds bestaande plan hoeft alleen maar bijgewerkt te worden. Op deze manier kunnen er volgens de respondenten snel stappen worden gemaakt. Echter, uit het onderzoek blijkt dat in deze efficiëntie ook een gevaar schuilt. Bij jaarlijks terugkerende evenementen kan routinematig gedrag optreden waardoor minder naar de inhoud van de aanvraag wordt gekeken. Hierdoor is het huidige systeem van vergunningverlening bij evenementen juist niet meer efficiënt. Meerdere respondenten geven aan dat er een mogelijkheid tot verbetering van de efficiëntie van het huidige systeem van vergunningverlening zit in het ‘oplossen’ van het verantwoordelijkheidsvraagstuk. De vergunningverleners geven hierbij aan dat zij in een spagaat zitten. Een van de vergunningverleners zegt hierover het volgende: “Als vergunningverlener sta je er een beetje tussenin. Wij merken dat het vooral wachten is op documenten van elkaar. Dit komt de efficiëntie niet ten goede komt. Aan de andere kant kun je een evenement ook bijna niet weigeren als de documenten niet op tijd en compleet worden aangeleverd, omdat je dan met politieke druk te maken hebt en het belang van een bruisende stad”.

De toegevoegde waarde van vergunningverlening

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of het vergunningverleningsinstrument volgens hen toegevoegde waarde heeft, en zo ja wat volgens hen dan de toegevoegde waarde van vergunningverlening is. Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat het vergunningverleningsinstrument zeker toegevoegde waarde heeft. Een vergunning maakt scherp wat er gedaan moet worden om de veiligheid van het evenement te borgen. Zonder vergunning zouden er volgens de respondenten een aantal zaken niet goed geregeld zijn. In de vergunning komt alles samen. De vergunningverleners zeggen hierover het volgende: “De vergunning is het product van wat je met elkaar gaandeweg het proces hebt afgesproken en is onmisbaar” en “Daarnaast moeten er toch voorwaarden zijn, daar kan niet aan worden ontkomen. Je hebt toch iets nodig waar een datum, handtekening en afspraken met elkaar op staan”. “De vergunning zou in veel gevallen afgeschaft kunnen worden, maar het juist bij evenementen belangrijk is om het instrument van vergunningverlening te houden. Dit heeft te maken met het stukje openbare orde en veiligheid en dat je als overheid de taak voelt om de burgers te beschermen en probeert te ondersteunen in de veiligheid”, aldus een van de vergunningverleners. Ook het overgrote deel van de andere respondenten sluit hierbij aan.

De respondenten geven in het onderzoek echter wel aan dat de toegevoegde waarde nu niet voldoende is en verhoogd kan worden. “Als die voorwaarden goed en begrijpelijk worden geformuleerd en de tools om daar iets mee te kunnen doen, worden aangereikt, kunnen organisatoren meer veiligheidsmaatregelen nemen en het beter voor elkaar hebben” aldus een respondent van de brandweerkolom. Een respondent uit de politiekolom geeft de volgende aanvulling: “Men moet zich afvragen of kleinere gemeenten de vergunningverlening van

evenementen nog wel aankunnen. Door te werken met clusters, een centrale post of met de veiligheidsregio's kunnen er misschien professionele mensen voor worden vrijgemaakt die stelselmatig met de vergunningverlening van evenementen bezig zijn. Hierdoor kan expertise bij elkaar worden gezet, kennis worden uitgewisseld en van elkaar worden geleerd. Hierdoor zal ook minder snel worden doorgeschoten in een risico-regelreflex aangezien er dan met elkaar overlegd kan worden".

Met betrekking tot het thema vergunningverlening is met de bestuurders gesproken over de bijdrage van het instrument van vergunningverlening aan de veiligheid van evenementen en de adequaatheid van het instrument. Er is relatief veel kritiek op de vergunning als er zich een incident heeft voorgedaan op een evenement. Vanuit dat oogpunt is het interessant om te kijken of het instrument van vergunningverlening volgens de bestuurders wel bijdraagt aan de veiligheid van evenementen. Samenvattend kan worden gesteld dat het instrument volgens de bestuurders een adequaat instrument is. Als reden wordt voornamelijk aangegeven dat een vergunning het resultaat is van een traject van overleg over risico's en de te nemen maatregelen. Die worden vervolgens neergeslagen in een vergunning. Het instrument is in die zin cruciaal om uiteindelijk de afspraken te kunnen vastleggen die met elkaar zijn gemaakt. Verder komt uit het onderzoek naar voren dat het instrument van vergunningverlening volgens de bestuurders met name bijdraagt aan het gesprek over veiligheid. Daarnaast is er volgens een van de bestuurders een soort tendens te onderkennen dat het altijd mooier en groter kan. Deze bestuurder geeft de volgende toelichting: "Er is een soort natuurlijke neiging bij mensen dat wanneer zij een leuk feest hebben gehad, de volgende editie iets extra's moet hebben en er nieuwe elementen in moeten komen. Hierin zie je een soort sneeuwbal effect waarbij het goed is dat er mensen zijn die even meekijken". Volgens deze bestuurder kan er middels de vergunningverlening elke keer worden geprobeerd om deze 'race' te doorbreken.

Tegen de mogelijkheid dat organisaties van evenementen meer zelf verantwoordelijkheid te gaan nemen op het gebied van evenementenveiligheid en de bijbehorende voorbereiding op sociale en fysieke veiligheid, wordt positief aangekeken door de bestuurders. Dit houdt echter niet in dat de overheid hierin terugtrekkend gaat optreden. Volgens de bestuurders liggen er grenzen aan de mogelijkheid om deze verantwoordelijkheid meer bij de organisaties te leggen. Een van de bestuurders zegt hierover: "Gezien de professionaliteit moet je nieuwe organisatoren er misschien ook nog wel een beetje in laten groeien".

Een andere inrichting van het vergunningverleningsproces?

Aangezien er vaak kritiek ontstaat op de vergunning als er zich een incident heeft voorgedaan op een evenement, is het interessant of het vergunningverleningsproces van evenementen anders ingericht zou kunnen worden en wat hier de achterliggende redenen van zijn. De bestuurders zijn allen van mening dat het vergunningverleningsproces goed verloopt en niet anders ingericht hoeft te worden. "Naar aanleiding van incidenten wordt de werkwijze wel tegen het licht gehouden en er wordt voortdurend gemonitord, maar het proces zelf behoeft geen enorme verbeterpunten", aldus een van de bestuurders.

Er worden wel mogelijkheden gezien om het vergunningverleningsproces anders in te richten zodat een grotere bijdrage aan de veiligheid van evenementen kan worden geleverd. De respondenten constateren dan de samenleving steeds meer 'verevenement'. Evenementen worden steeds ambitieuzer en complexer, maar de capaciteit van menskracht bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving groeit hier niet in mee. Naast inzet op menskracht wordt door een aantal respondenten aangegeven dat verdere aandacht voor cultuuraspecten mogelijkheden biedt om de bijdrage aan veiligheid van evenementen te vergroten. "Zoals aan de organisatorenkant veel dezelfde spelers zijn, zitten er aan de gemeentekant ook veel van dezelfde spelers. Dat is natuurlijk heel goed voor de professionaliteit en de ervaring, maar soms kan het geen kwaad om er eens een

frisse kracht tegenaan te zetten”, aldus een van de bestuurders. Verder wordt een spagaat tussen theorie en praktijk ervaren. Door deze spagaat in het anders inrichten van het proces van vergunningverlening te overbruggen, kan volgens een meerderheid van de respondenten een grotere bijdrage aan de veiligheid van evenementen worden geleverd.

6.4.2 Knelpunten in de huidige manier van werken

In het beleidskader in hoofdstuk 3 is de huidige manier van werken geschetst. Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of zij knelpunten ervaren in de huidige manier van werken rondom de veiligheidsaspecten bij de operationele voorbereiding van evenementen. Vervolgens is tevens aandacht besteed aan het ontstaan van deze knelpunten. In deze paragraaf worden de knelpunten zoals ervaren door de respondenten, benoemd en toegelicht.

Bij risicovolle evenementen vraagt de gemeente om een integraal veiligheidsadvies aan de veiligheidsregio. Deze adviezen worden ingewonnen bij de politie, brandweer en de GHOR. Een knelpunt dat door onder andere de vergunningverleners en de organisatoren is aangedragen is de tijdslimiet. “Enerzijds is het vooral wachten op documenten van elkaar om tot het advies te kunnen komen. Dit komt de efficiëntie niet ten goed. Anderzijds ontstaat er een politieke druk als een evenement wordt geweigerd door bijvoorbeeld het ontbreken van documenten of het niet compleet hebben van de stukken binnen de gestelde termijn” aldus een van de vergunningverleners. “Voor 1 oktober moeten evenementen worden aangemeld en 1 januari krijgt de evenementenkalender pas groen licht. Ik zie liever dat deze evenementenkalender eerder wordt vastgesteld, bij voorkeur 1 november. Als evenementen eerder op de agenda komen, hebben organisatoren meer tijd om de veiligheidsplannen aan te passen en de vergunning te krijgen”, aldus een van de organisatoren. Het rekening moeten houden met meerdere belangen en het niet goed op elkaar aansluiten van beleidszaken, zijn redenen voor het ontstaan van dit knelpunt.

Uit de diepte interviews komt naar voren dat de communicatie als ander knelpunt in de huidige manier van werken rondom de veiligheidsaspecten bij de operationele voorbereiding van evenementen wordt ervaren. Een van de vergunningverleners zegt hierover: “Binnen de gemeente en de hulpdiensten zijn veel verschillende eilandjes waarin iedereen zijn of haar eigen werk doet. Wat hierin mist is dat het wordt samengebracht en er vandaaruit wordt gecommuniceerd en samengewerkt”. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat alle verantwoordelijkheden zijn afgebakend en elke partij eigen ‘eilandjes’ met werkzaamheden en een eigen portefeuille heeft. Bij de organisatie van een evenement moet alles op dezelfde dag samenkomen. Dat betekent dat het ook vooraf moet samenkomen, maar dat mist aldus de respondenten.

Volgens de bestuurders zorgt onvoldoende kennis van elkaars taken en verantwoordelijkheden ervoor dat men niet altijd goed in de gaten heeft wat de consequenties van een evenement voor een bestuurder kunnen zijn als deze in slecht weer geraakt. De bestuurlijke sensitiviteit staat hierbij ter discussie. Uit het onderzoek blijkt dat dit knelpunt ook door respondenten uit de veiligheidskundige as wordt herkend. “Op het gebied van veiligheid kun je de verantwoording wel bij de burgers neerleggen, maar niet als zij zich niet bewust zijn van de risico’s of er geen ervaring mee hebben. Dat moet je deels beschermen. Hier is dus een tegenstrijdigheid in te herkennen”, aldus een medewerker van de politiekolom.

Een van de bestuurders geeft aan een enorm spanningsveld te zien: “Enerzijds is er de wens om te dereguleren en niet alles te willen dichttimmeren en dichtregelen vanuit de gedachte om het de burger makkelijker te maken en vanuit efficiëntie overwegingen en kostenbesparingen. Anderzijds is er de behoefte om veilige evenementen te organiseren en dan zijn die regels wel nodig”. Dit spanningsveld wordt door meerdere respondenten als voornaamste knelpunt aangegeven in de huidige manier van werken rondom de veiligheidsaspecten bij de operationele voorbereiding van

evenementen. “In de huidige manier van werken zijn veel onvoorspelbaarheden. Dit is lastig aangezien je altijd naar regeltjes zoekt”, aldus een respondent uit de veiligheidskundige as. Volgens de respondenten ontstaat dit knelpunt doordat er bestuurlijke afwegingen moeten worden gemaakt en je daarnaast als stad ook iets wilt bieden.

Andere genoemde knelpunten in de huidige manier van werken zijn de gevaren van routine, knelpunten in de toezicht en handhaving, en een gebrek aan politie-inzet. Daarnaast is het lastig om alle adviseurs op 1 lijn te krijgen aangezien er wat overlap zit tussen de verschillende kolommen en het fysieke domein. Hierdoor is het lastig om te kijken welk deel specifiek voor wie is. Verder geven de respondenten aan behoefte te hebben aan een ‘multi-persoon’ die zorgt voor volledige coördinatie.

6.4.3 Bestuurlijke dilemma’s

Samenvattend kan worden gesteld dat alle geïnterviewde burgemeesters bestuurlijke dilemma’s ervaren bij het organiseren van grootschalige evenementen. De veiligheidsaspecten zijn een onderdeel van de evenementen en komen ook terug in de genoemde bestuurlijke dilemma’s. Enkele reacties van de bestuurders: “Veiligheidsaspecten zijn vaak onderdeel van de evenementen en deze moet je er dan een beetje uit kristalliseren” en “Het aller belangrijkste is veiligheid voor de bezoekers en het aan de voorkant borgen van de veiligheid, ook tijdens het festival. Daar moet op geacteerd worden”.

Er kan gesteld worden dat besturen volgens bestuurders vaak het kiezen tussen twee kwaden is. Enkele reacties van de bestuurders: “Er is in Nederland een claimcultuur ontstaan. Dit heeft ervoor gezorgd dat je als burgemeester in een spagaat terecht komt met de rol van de burgervader aan de ene kant en het aanspreekbaar zijn als verantwoordelijke van de gemeente aan de andere kant” en “Een evenement verplaatsen is lastig. Er kan dan een dynamiek op gang komen omdat je het hebt verboden waardoor er meer emotie op het volgende evenement zit. Tegelijkertijd wil je ook een voorbeeld zijn. Hierbij voel je een enorme druk”. Voor situaties waar men het punt veiligheid niet zo snel ziet en het haast op bureaucratie of formalisme aankomt, geven de bestuurders aan op onbegrip te stuiten. Daarnaast duidt dit bestuurlijke dilemma volgens de bestuurders op een tweestrijd tussen veiligheid en uitvoerbaarheid. In de omgang met dit bestuurlijke dilemma’s geven de bestuurders aan dat altijd wordt getracht de belangen zo goed mogelijk af te wegen, maar hierbij is het maken onsympathieke keuzes niet uit te sluiten. Een van de bestuurders beschrijft zijn omgang met dit bestuurlijk dilemma als volgt: “Je probeert een afweging te maken tussen twee kwaden. Als burgemeester heb je altijd meer functies en meer petten op. Neem voor elke rol die je hebt een onafhankelijk adviseur zodat je niet op meerdere onderwerpen door dezelfde persoon wordt geadviseerd, maar altijd iemand hebt die expliciet maakt hoe je het met die pet op zou moeten doen. Dus expliciet, transparant en onafhankelijk van elkaar maken zijn de sleutelwoorden”.

Het samenspel tussen een organisator en het lokale bestuur wordt tevens door de bestuurders als dilemma aangemerkt. Een van de bestuurders geeft hierbij aan dat het in de acute fase raadzaam is om ook echt aanwezig te zijn en die partner te vormen. Bij de omgang met dit bestuurlijk dilemma in de niet-acute fase gaat deze bestuurder in op het bewust maken van de organisatoren van hun verantwoordelijkheid als het gaat om het veilig laten verlopen van een evenement. “Het gaat hier onder andere over het creëren van bewustzijn en een sense of urgent”, aldus een van de bestuurders.

Het tijdsaspect, de routine en handhaving zijn bestuurlijke dilemma’s die tevens als knelpunten in de huidige werkwijze rondom de veiligheidsaspecten bij de operationele voorbereiding van evenementen zijn aangemerkt. “Wat je ziet is dat vergunningverlening en handhaving wel belangrijk worden gevonden, maar daar geen geld voor over gehouden wordt. De politieke handhaving is vaak

iets waar volgens gemeenteraden op bezuinigd kan worden”, aldus een van de bestuurders. Alle bestuurder geven aan dat omgang met deze dilemma’s vooral vraagt om goed meedenken met de organisatoren in het voortraject. Op deze manier kan volgens hen proactief worden opgetreden zodat kan worden gewaakt voor de mogelijke bestuurlijke dilemma’s.

6.5 Vanuit een ander perspectief

Zoals in hoofdstuk 4 in het theoretisch kader reeds is aangegeven, zijn er binnen het openbaar bestuur verschillende trends te onderkennen. Deze trends zijn tevens voorgelegd aan de respondenten. De resultaten hiervan worden in deze paragraaf weergegeven. De analyse vindt plaats in paragraaf 7.4. Naast de bespreking van de trends worden de resultaten getoond van de kansen die de respondenten vanuit de eigen rol en vanuit de rol van andere actoren zien. Tot slot worden de aangereikte manieren getoond waarop de veiligheid van evenementen volgens de respondenten anders kan worden georganiseerd. Ook de analyse hiervan vindt plaats in paragraaf 7.4.

6.5.1 Deregulering

De meeste respondenten herkennen de trend van deregulering ook binnen het veiligheidsdomein bij evenementen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze trend als complex wordt ervaren en ook enige spanning met zich meebrengt. “De trend van deregulering herken ik ook zeker binnen dit domein. Ik merk wel dat deze trend een spagaat vormt met de druk die ontstaat na incidenten waar wordt geroepen: ‘dit nooit weer’. Hierdoor ontstaat juist vraag naar meer regels en meer randvoorwaarden”, aldus een van de bestuurders. Een andere bestuurder zegt hierover het volgende: “Deregulering is een complex begrip. Voor bepaalde kleine evenementen zou deregulering makkelijk zijn in die zin dat je een vergunning voor bijvoorbeeld vijf jaar afgeeft aangezien het evenement elk jaar hetzelfde is en de vergunning vrijwel altijd te laat wordt aangevraagd. Anderzijds wil je er zo nu en dan wel de thermometer in het evenement steken. Je wilt namelijk kijken of een evenement niet zo is doorontwikkeld, of de omgevingsfactoren niet zo zijn veranderd, dat de voorwaarden verbeterd moeten worden. Vanwege deze complexiteit maak ik liever gebruik van de term ‘passende regels’ dan van deregulering”.

6.5.2 Publiek-private samenwerking

Uit het onderzoek komt naar voren dat de trend van publiek-private samenwerking ook wordt herkend. Een van de bestuurders constateert dat er een soort realisme aan het ontstaan is, misschien mede door incidenten, waardoor bepaalde zaken deels weer teruggaan naar de overheid. Vroeger was dit allemaal privaat en gemeenten bemoeiden zich er nauwelijks mee. Volgens deze bestuurder hebben we een ontwikkeling gekregen waarbij steeds meer eisen in de APV worden gesteld aan evenementen en risico’s naar voren zijn gekomen. De reactie van een andere bestuurder luidt als volgt: “Je ziet in toenemende mate dat bij grotere evenementen de overheid een praktische betrokkenheid heeft in de zin van sponsoring of mee-organiseren. De hele samenleving is in toenemende mate doordrenkt van het in partnerschap doen van allerlei dingen dus ook op het terrein van evenementen. Het is niet of de overheid of de samenleving”. De meeste respondenten zijn van mening dat het een goede ontwikkeling is om meer zaken aan de markt over te laten. Echter, hierbij wordt wel opgemerkt dat het veiligheidsdomein altijd een publiek domein moet blijven.

Publiek-private rolverdeling

Gepaard met de bestuurlijke trend van publiek-private samenwerking gaat de publiek-private rolverdeling. Om hier meer zicht op te krijgen, is de bestuurders de vraag gesteld hoe zij aankijken tegen de rolverdeling tussen het publieke- en private domein bij de operationele voorbereiding van evenementen. Volgens de respondenten worden de organisatoren steeds professioneler. Hierbij

wordt aangegeven dat er een algehele afhankelijk ontstaat van die organisatoren. Volgens verschillende bestuurders is meer marktwerking in dit domein gewenst, al wordt aangegeven dat het opbouwen van vertrouwen ook essentieel is. Dit blijkt onder andere uit een reactie van een van de bestuurders: “Bij publiek-private samenwerking heb ik altijd het idee van een toverbegrip om verantwoordelijkheden af te schuiven. Ieder moet zijn eigen verantwoordelijkheid hebben. Tegelijkertijd moet je er voor zorgen dat je vertrouwen in elkaar hebt en goed met elkaar kunt overleggen. Dat betekent namelijk dat als er iets onverwachts gebeurt, je elkaar snel weet te vinden en elkaar vertrouwt in de oplossing”. Volgens de meeste bestuurders is er een voortdurende beweging zichtbaar in wat de overheid zelf doet, wat de organisatie doet en wat uitvoerenden van de organisatie doen.

Meer privatiseren?

Er kan worden geconstateerd dat we volgens de bestuurders de grens, van het meer neerleggen van de verantwoordelijkheid bij het private domein, al aan het benaderen zijn. Samenvattend vinden de bestuurders het uitgangspunt om meer te privatiseren interessant, maar het is volgens hen de vraag of de samenleving, de maatschappij en de politiek het accepteren aangezien ‘we als samenleving’ nog niet zo ver zijn. Een van de bestuurders geeft daarnaast aan dat er in Nederland juist een beweging zichtbaar is waarbij volop naar de overheid wordt gekeken of alleen naar de overheid wordt gekeken als er een calamiteit gebeurt waarbij slachtoffers zijn gevallen.

6.5.3 Terugtrekkende overheid

Samenvattend kan gesteld worden dat het volgens de meeste respondenten denkbaar is dat de overheid verder terugtrekkend gaat optreden in de operationele voorbereiding van evenementen. “Ik zou de gemeente graag terugtrekkend zien optreden in de operationele voorbereidingen van evenementen en ik denk ook dat dit mogelijk is, maar ik stuit hierbij op een soort Pavlov reactie van de politiek waarbij snel geroepen wordt dat de overheid toch altijd en overall verantwoordelijk is. Om dit mogelijk te maken is politieke afkadering en duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden gewenst”, aldus een van de bestuurders. Ondanks dat gesteld wordt dat het denkbaar is dat op dit gebied de overheid verder terugtrekken gaat optreden, wordt dit door de meeste respondenten niet wenselijk geacht. Volgens de respondenten is dit niet gewenst aangezien je juist door maximaal betrokken te zijn, een goede inschatting van de situatie kunt maken en niet voor verrassingen komt te staan. Daarnaast wordt aangegeven dat evenementen moeilijk langs een standaard set regels gelegd kunnen worden.

Naast het overgrote deel van de respondenten die van mening is dat een verder terugtrekkende overheid denkbaar is, zijn er een aantal respondenten van mening dat er, gezien de toenemende aandacht voor veiligheid en incidenten van de afgelopen tijd, geen verdere terugtrekking van de overheid zal plaatsvinden. Er wordt door hen zelfs gedacht dat de overheid juist een grotere rol zal gaan spelen. Een andere tendens die uit het onderzoek naar voren komt, is dat de overheid tegenwoordig op een niveau zit waarbij ze al niet veel minder meer kan. Volgens een aantal respondenten blijft coördinatie bij evenementen nodig, ook als de verantwoordelijkheid ergens anders wordt neergelegd.

6.5.4 Kansen vanuit de eigen rol en de rol van andere actoren

In de diepte interviews zijn kansen vanuit de eigen rol van vanuit de rol van andere actoren besproken. Daarbij is gekeken op welke manier de veiligheid van evenementen beter georganiseerd kan worden. In deze paragraaf worden hier de resultaten van getoond.

Positionering van de bestuurders

De bestuurders zien voor het anders organiseren van veiligheid bij evenementen vanuit hun eigen rol, vooral kansen weggelegd op het gebied van positionering. Door de risico's inzichtelijk te maken, te sturen op bewustwording van deze risico's en randvoorwaarden mee te geven zodat daar naar gehandeld kan worden, plaatst de overheid zich meer op afstand, maar houdt ze tegelijk het gesprek gaande.

De rol van de gemeente

Volgens een aantal respondenten uit de veiligheidskundige as ligt er voor de gemeenten een rol weggelegd om het risico-bewustzijn van organisatoren en met name van burgers, te verhogen. Gemeenten zullen hierin volgens hen kunnen faciliteren. Daarnaast kunnen gemeenten voor wat betreft de verschillende soorten evenementen, kritischer gaan kijken naar waar zij als gemeente wel en niet gastheer van willen zijn.

Een 'multi-evenementenpersoon'

Opvallend is dat alle respondenten onafhankelijk van elkaar wijzen naar de rol van een 'multi-evenementenpersoon'. Het wordt als heel belangrijk gezien om nog concreter 1 persoon in te gaan zetten die de volledige begeleiding van het organiseren van evenementen doet, vanaf de aanvraag in de evenementenkalender tot het eind van de laatste evaluatie. Die persoon kan er volgens de meeste respondenten voor zorgen dat er actief verandering komt in de organisatie van veiligheid van evenementen.

Het vergroten van de verbinding en kennis

Opvallend is dat door de meeste respondenten is geconstateerd dat de verbinding en soms ook de kennis tussen wat er regionaal wordt geadviseerd en wat er lokaal speelt, niet op elkaar aansluiten. Als oorzaak hiervoor wordt aangegeven dat de hulpdiensten van een lokaal naar een regionaal niveau zijn opgetild. "Soms heb je het idee dat je van verschillende planeten komt", aldus een van de bestuurders. Volgens de respondenten ligt hierbij voor alle betrokkenen een rol weggelegd in het verbinden van de papieren werkelijkheid en de realiteit. "Iedereen moet ervoor zorgen dat men ervaringen en expertise naar elkaar overdragen blijft worden en dat de gehanteerde normen beter aansluiten bij de werkelijkheid", aldus een van de respondenten.

Meer aandacht voor A- en B evenementen

Uit de resultaten van de diepte interviews blijkt dat alle respondenten van mening zijn dat er voor alle betrokkenen een rol ligt weggelegd in de A-en B geclassificeerde evenementen. Door meer aandacht te besteden aan de A-en B geclassificeerde evenementen kan naar verwachting de veiligheid van evenementen worden verbeterd. Juist voor de C geclassificeerde evenementen is relatief veel aandacht en is de veiligheid 'best goed geregeld', terwijl de A-en B evenementen het grote struikelblok vormen.

De inzet van externe bureaus

Er kan gesteld worden dat er vanuit overheidsperspectief twee manieren te onderkennen zijn om de veiligheid van evenementen anders te organiseren. Bij de eerste manier kan de overheid de evenementenorganisatie overnemen en zelf alle evenementen organiseren. De gedachte die dan kan heersen is dat de evenementen veilig zijn omdat de overheid zelf heeft bedacht op welke manier de veiligheid in de evenementenorganisatie wordt gewaarborgd. Bij de tweede manier treedt de overheid nog verder terug en wordt de veiligheid van het evenement meer de verantwoordelijkheid van de organisator. "Voor wat betreft de vergunningverlening en handhaving wijzen we dan hooguit nog op de consequenties die het heeft. Als de overheid zich op dit domein helemaal terugtrekt zou op stap richting de ideale samenleving zijn gezet", aldus een van de bestuurders.

Gesteld kan worden dat beide manieren van het anders organiseren van veiligheid van evenementen volgens de respondenten mogelijkheden bieden, maar de overheid dient hierbij wel aanspreekbaar te zijn en alert blijven op wat de betekenis voor de samenleving is. Aangezien de overheid volgens de meeste respondenten toch als een behoeder van een stukje veiligheid wordt gezien, bestaat er spanning tussen beide alternatieve mogelijkheden voor de organisatie van veiligheid bij evenementen. Een aantal respondenten geeft aan dat het voor de overheid lastig is om een positie te kiezen gezien de risicomijdende en claimende cultuur. In Nederland zijn de hulpdiensten zo georganiseerd, dat de hulpdiensten bij de grote calamiteiten toch een overheidsverantwoordelijkheid zijn. De overheid heeft hierbij ook een belangrijke schakelfunctie tussen enerzijds de invoer met allerlei maatschappelijke initiatieven en anderzijds de lijn en betrokkenheid bij het functioneren van de hulpdiensten. De verevenementing aan de ene kant, vormt een spagaat met het capaciteitsprobleem aan de andere kant. Samengevat komt uit de diepte interviews naar voren dat er wordt getwijfeld over de geschiktheid van de tweede manier om de veiligheid van evenementen anders te organiseren. Een reden hiervoor is dat adviseurs voor de integrale veiligheidsadviezen van grootschalige evenementen niet regelgericht maar risicogericht adviseren. “Een extern bureau weet niet hoe een repressieve dienst te werk gaat. Wanneer deze weg wel wordt ingeslagen, voorzie ik gigantische problemen”, aldus een medewerker van de politiekolom.

De weg van privatisering

Als andere mogelijkheid om de veiligheid van evenementen te organiseren, wordt in het onderzoek het idee aangehaald om meer te gaan werken met verzekeringsmaatschappijen. In de bouw wordt hier al mee gewerkt. “Met deze manier van werken kan winst worden behaald. Door de voorwaarde te stellen dat je goed verzekerd moet zijn als je een evenement wilt organiseren, zorg je ervoor dat alles ook echt goed geregeld is. Een verzekeringsmaatschappij verzekert namelijk alleen als het goed geregeld is, want als het risico dat er iets gebeurt te hoog is, moeten zij de portemonnee trekken”, aldus een van de respondenten uit de veiligheidskundige as. Zoals er bij de bouw wordt gewerkt met lijsten van bonafide aannemers, kan er binnen het evenementendomein worden gewerkt met lijsten van bonafide organisatiebureaus. Hier blijf je op de lijst staan totdat het tegendeel bewezen is. Een vervolgstap op dit alternatief is het werken met certificering. Voordeel van het werken met kwalificaties en keurmerken is volgens een aantal respondenten dat je als gemeente met enig vertrouwen mag verwachten dat een organisatie met keurmerk ook goed werk levert volgens de opgestelde richtlijnen. Opmerking bij deze manier van werken is dat die certificering wel aan de voorkant moet worden doorgevoerd. Daarnaast geven een aantal respondenten uit de veiligheidskundige kolom aan dat er wel een relatie moet blijven met het publieke domein. De verantwoordelijkheid moet niet bij gemeenten worden weggehaald en het wordt noodzakelijk geacht dat de kolommen betrokken zijn en blijven.

Opmerkelijk is dat over de doorvoering van de constructie met verzekeringsmaatschappijen met name door de vergunningverleners en de respondenten van bevolkingszorg vraagtekens worden geplaatst. “Verzekeringsmaatschappijen zitten er vanuit een hele andere invalshoek in en het zal daar met name om het belang van geld gaan. Het is de vraag wat bij een verzekeringsmaatschappij de doorslag geeft bij beslissingen. Je moet een hele objectieve partij hebben die naar een evenementenorganisatie kijkt. Het is de vraag of dat wel een private partij kan zijn”, aldus een van de vergunningverleners.

Landelijke standaard voorwaarden

Een aantal respondenten uit zowel de veiligheidskundige, de politiek-bestuurlijke als uit de organisatorische as, geeft aan behoefte te hebben aan landelijk standaard voorwaarden en zien dit ook als mogelijkheid voor het anders organiseren van veiligheid bij evenementen. “Op het moment dat er dan een vergunning wordt verleend, staan alleen die voorwaarden vermeld die ook echt van

belang zijn en worden er geen overbodige voorwaarden aangegeven” aldus een van de respondenten.

The Purple Guide

In Groot-Brittannië wordt gewerkt met een Purple Guide. Dit is een handboek voor de overheid en de evenementenbranche in Groot-Brittannië. De Guide is gebaseerd op good practices uit de evenementenbranche en is in de loop der tijd verder versterkt met wetenschappelijke inzichten en nieuwe ervaringen (Food, Events and Things [FEAT] Ltd., 2015). Het is een evenementenrichtlijn waar de ‘simpele’ dingen, waar men zich aan moet houden bij de organisatie van een evenement, in staan vermeld. Wanneer er conform deze richtlijnen wordt gehandeld, wordt een vergunning verleend. Verder worden alle capaciteiten die aan hulpdiensten nodig zijn om het evenement goed te laten verlopen, doorberekend aan de organisatie zo meldt een medewerker van de politiekolom. Opmerkelijk is dat deze mogelijkheid om de veiligheid van evenementen in Nederland op een andere manier te organiseren, enkel door een aantal respondenten in de veiligheidskundige as wordt aangedragen. Een van de respondenten geeft aan dat er al ontwikkelingen gaande zijn om ook tot een dergelijke evenementenrichtlijn in Nederland te komen. Deze evenementenrichtlijn wordt in Nederland onder de naam Event Safety Guide verder ontwikkeld. Hierbij wordt echter wel door een aantal respondenten opgemerkt dat in Nederland niet alle kosten aan de organisaties zullen worden doorberekend, daar is namelijk in hele cultuuromschakeling voor nodig. Een van de respondenten geeft hierbij aan dat in Groot-Brittannië een totaal andere cultuur heerst. Daarnaast zijn ze daar al veel verder met het proces.

Kortom er zijn verschillende mogelijkheden om de veiligheid van evenementen anders te organiseren en de meningen hierover zijn verdeeld. Elke manier heeft zijn eigen voor- en tegenstanders. In de analyse in hoofdstuk 7 worden de bevindingen van de respondenten met de bestaande theorieën vergeleken en zal worden aangegeven wat in het kader van dit onderzoek wenselijk wordt geacht met betrekking tot het op een andere manier van organiseren van de veiligheid van evenementen.

7. ANALYSE

“Het is zonneklaar dat juist vanwege al die media-aandacht die bestuurlijke kramp ontstaat. Zonder media-aandacht wordt een ongeval geen crisis!” (van Duin, 2015).

In dit hoofdstuk vindt een analyse plaats van de onderzoeksresultaten. Na een korte analyse over de evenementen in Nederland, wordt ingegaan op de risico-regelreflex. Zowel de tendens van overregulering, als de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid wordt geanalyseerd. Vervolgens komen de factoren en gevolgen van de risico-regelreflex ter sprake. Daarna vindt een analyse plaats van het huidige systeem van vergunningverlening. Tot slot wordt gekeken op welke manier de veiligheid van evenementen beter kan worden georganiseerd. De trends van deregulering, publiek-private samenwerking en een terugtrekkende overheid komen hierin naar voren en de kansen vanuit de eigen rol en de rol van andere actoren worden geanalyseerd. De analyse wordt uitgevoerd op basis van diepte interviews met alle respondenten en de gedane observaties. Bij de analyse wordt tevens gebruik gemaakt van de informatie zoals reeds is verkregen middels deskresearch en is getoond in het beleidskader en het theoretisch kader. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt als volgt: *“In welke mate is de risico-regelreflex zichtbaar in de organisatie van evenementen naar aanleiding van recente regionale incidenten, en zo ja, kan de veiligheid van evenementen dan anders worden georganiseerd zodat een bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen?”*

7.1 Evenementen in Nederland

“We hebben in Nederland een heel veilige samenleving, zowel in historisch perspectief als in vergelijking met andere landen. Overheid, burgers en bedrijven steken veel geld en tijd in het veilig houden en veiliger maken van de samenleving” (Uijlenbroek, 2010, p. 1). Deze opvatting is ook terug te zien in de zienswijzen van de respondenten over het veiligheidsniveau van de evenementen zoals deze in Nederland worden georganiseerd. De meeste respondenten zijn van mening dat het veiligheidsniveau hoog is. Een uiteenzetting van de onderzoeksresultaten expliciteert het totaalbeeld dat ‘we’ het in Nederland qua veiligheid de afgelopen jaren steeds beter op orde hebben. Een aantal respondenten geeft aan dat er altijd wel iets zal gebeuren, maar als die enorme hoeveelheid evenementen en bezoekersaantallen wordt vergeleken met hoe vaak er nou echt wat gebeurt, kan worden gesteld dat het over het algemeen goed geregeld is. Ook de bestuurders sluiten aan bij dit totaalbeeld. Een van de bestuurders zegt hierover het volgende: “Met het veiligheidsniveau van de evenementen zit het nog wel goed. De meeste organisatoren weten ook hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en de meeste partijen nemen hun voorbereidingen wel serieus” en een andere bestuurder: “Over het algemeen zou ik het veiligheidsniveau een 8 willen geven of misschien zelfs wel iets hoger. Ik veronderstel dat het niveau van kwaliteitszorg en veiligheidszorg voldoende is”.

Ook in vergelijking met andere landen kan gesteld worden dat we het in Nederland goed voor elkaar hebben. Het veiligheidsniveau blijkt in het buitenland schrikbarend laag te zijn in vergelijking met Nederland, aldus een van de organisatoren. Een van de bestuurders geeft de volgende toevoeging: “Natuurlijk gaan er wel eens dingen fout, maar we hebben in Nederland een heleboel dingen toch wel aardig doorgedacht. Als je de evenementen in Nederland afzet tegen evenementen die je ziet langskomen in bijvoorbeeld Zuid-Europese landen, is het veiligheidsniveau van de evenementen hier hoog”.

De onderzoeksresultaten over het veiligheidsniveau van de evenementen in Nederland, sluiten aan bij het standpunt van Uijlenbroek. Dat we in Nederland een heel veilige samenleving hebben, zowel in historisch als in vergelijk met andere landen, komt ook in het evenementendomein naar voren.

Echter, de nadelen van de inspanningen om een veilige samenleving te maken, worden volgens Uijlenbroek ook regelmatig gevoeld (Uijlenbroek, 2010, p. 1). Dit blijkt ook uit een citaat van Ballin in ‘Veiligheid boven alles?’ waarin essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex worden besproken. “Nederland is nog nooit zo veilig geweest, en toch is er bijna geen tolerantie meer voor risico’s en incidenten”. Hij concludeert dat na een zwaar ongeval met veel mediabelangstelling doorgaans onmiddellijk extra veiligheidsmaatregelen worden geëist om herhaling uit te sluiten (Ballin, 2011, pp. 5-7). Deze extra veiligheidsmaatregelen kunnen ook doorwerken in de operationele voorbereidingen op evenementen. Daarom is aan de respondenten de vraag voorgelegd wat zij vanuit veiligheidsoptiek vinden van de operationele voorbereidingen op evenementen zoals dit in Nederland wordt uitgevoerd. Over het algemeen kan gesteld worden dat de positief wordt aangekeken tegen de operationele voorbereidingen op evenementen zoals dat in Nederland wordt uitgevoerd. Uit de interviews komt naar voren dat er zowel aan de kant van de overheid en hulpdiensten, als aan de kant van de organisatoren enorm geprofessionaliseerd is. De respondenten geven aan dat er aan de voorkant meer overleg plaatsvindt tussen de betrokkenen en aanvragers niet meer bij ‘verassing’ een vergunning krijgen met allerlei voorschriften. Volgens de respondenten zijn er echter wel verbeterpunten te noemen. Zo zijn er in de operationele voorbereidingen op evenementen grote verschillen geconstateerd waardoor het stukje positief kritische massa soms erg dun is en er zijn afstemmingsvragen en onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden. Een van de bestuurders geeft aan dat er geen eenduidig beeld is van wie nu wat doet, waar het is afgebakend, wie waarvoor verantwoordelijk is en of diegene de verantwoordelijkheid ook neemt. Verder blijken duidelijke criteria en normen te ontbreken. “Er is geen uniform beleid en iedereen doet het op zijn/haar eigen gevoel met de achtergrondinformatie die hij/zij heeft”, aldus een respondent uit de veiligheidskundige as. Daarnaast blijkt in Nederland de focus vooral op de veiligheid van grootschalige C evenementen te liggen. Echter, de meeste incidenten vinden plaats op A of B geclassificeerde evenementen. Volgens de respondenten is er in Nederland al wel veel focus op de veiligheid van evenementen, maar we lopen hierbij wel achter de feiten aan en zijn daarin niet vooruitstrevend.

De inspanningen die worden gemaakt om een veilige samenleving te creëren zoals onder andere genoemd door Uijlenbroek, worden ook door de respondenten gevoeld. Ondanks dat over het algemeen gesteld kan worden dat de respondenten positief aankijken tegen de operationele voorbereidingen van evenementen in Nederland, laten de vele genoemde verbeterpunten zien dat deze inspanningen ook een keerzijde hebben. In de diepte interviews gaf een van de bestuurders aan hier een maatschappelijke ontwikkeling te zien men dat ‘shit happens’ bijna niet wil accepteren. Deze zienswijze sluit aan bij het citaat van Ballin, waarbij hij aangeeft dat er bijna geen tolerantie meer is voor risico’s en incidenten.

7.2 Risico-regelreflex

In deze paragraaf vindt de analyse plaats van de risico-regelreflex. Dit wordt gedaan op basis van de onderzoeksresultaten en de reeds verkregen informatie zoals weergegeven in het theoretisch kader. Er vindt een analyse plaats van de meervoudige casestudy. Vervolgens wordt ingegaan op de tendensen van overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid.

7.2.1 Analyse van de meervoudige casestudy

Bij de analyse van de meervoudige casestudy wordt achtereenvolgens ingegaan op de risico-regelreflex, de indicatoren, landelijke nieuwe of aanvullende procedures, zelf aangewende aanvullende procedures, urgentieverhoging voor de veiligheid van evenementen naar aanleiding van de geselecteerde cases en de lering die er naar aanleiding van de incidenten al dan niet getrokken is.

Risico-regelreflex

In dit onderzoek is onderzocht of er naar aanleiding van incidenten bij evenementen sprake is van het optreden van een risico-regelreflex. Deze reflex is binnen het openbaar bestuur een bekende valkuil om te snel te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015b). Dit kan leiden tot het nemen van disproportionele maatregelen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011). Mevrouw Trappenburg omschrijft de risico-regelreflex als volgt: “De valkuil om zonder goed na te denken, na incidenten of media-aandacht voor risico’s, meteen te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen” (Trappenburg, 2014). De term verscheen voor het eerst in het essay ‘Veiligheid boven alles’ (Trappenburg, 2011). De risico-regelreflex kan gezien worden als het automatisme om steeds meer veiligheidsmaatregelen te nemen ook als bij nadere beschouwing blijkt dat de negatieve effecten ervan groter zijn dan de voordelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014). Waar het in de risico-regelreflex in essentie om gaat, zijn de overbodige, onbedoelde negatieve neveneffecten.

Uit dit onderzoek blijkt dat de risico-regelreflex niet wordt herkend bij evenementen waar het incident gerelateerd is aan noodweer. Bij het incident op de Zwarte Cross in 2010 herkent 100% van de respondenten geen risico-regelreflex. Bij het incident op Dicky Woodstock in 2012 herkent 91% van de respondenten geen risico-regelreflex. Veelgenoemde reden is dat noodweer niet te voorkomen is. Naar aanleiding van deze incidenten zijn wel maatregelen genomen, maar de respondenten geven aan dat deze maatregelen niet meer dan logisch zijn.

Bij de geselecteerde incidenten bij evenementen waar sprake is van incidenten door gemotoriseerde voertuigen wordt de risico-regelreflex vaker herkend. Bij het incident tijdens AutoMotorSportief in Haaksbergen in 2014 herkent 73% het optreden van de risico-regelreflex. Ondanks dat alle respondenten elke indicator van de risico-regelreflex bij dit incident in Haaksbergen hebben zien terugkomen, zijn niet alle respondenten van mening dat er ook daadwerkelijk van het optreden van de risico-regelreflex kan worden gesproken. Opmerkelijk is ook dat bij het incident tijdens de Deventer Boulevard Sprint slechts 27% van de respondenten de risico-regelreflex herkent, maar de indicatoren van de risico-regelreflex wel worden herkend.

Indicatoren

Om verder inzicht in het fenomeen van de risico-regelreflex te verkrijgen, zijn per incident verschillende indicatoren nader bekeken. Deze indicatoren zijn vastgesteld in de conceptuele verkenning in hoofdstuk 2. Deze indicatoren zijn: inefficiëntie in het proces van evenementenorganisatie, risicomijdend gedrag van de betrokkenen en afbreuk aan het imago van het evenement en/of de desbetreffende gemeente. Bij de Zwarte Cross zijn de indicatoren vrijwel niet herkend. Bij de Deventer Boulevard Sprint is zowel afbreuk aan het imago van het evenement als aan het imago van de gemeente herkend. Bij Dicky Woodstock heerst verdeeldheid over de aanwezigheid van de opgestelde indicatoren. Er wordt geen afbreuk van het imago van het evenement en de desbetreffende gemeente gezien. Bij het evenementen AutoMotorSportief in Haaksbergen zijn alle indicatoren door alle respondenten herkend. Gesteld kan worden dat het al dan niet herkennen van een indicator niet rechtstreeks leidt tot herkenning van het optreden van de risico-regelreflex, maar dat de combinatie van indicatoren bepalend is. Ondanks dat alle indicatoren worden herkend, kan toch sprake zijn van het niet herkennen van de risico-regelreflex.

Landelijke nieuwe of aanvullende procedures

Over het algemeen kan gesteld worden dat er naar aanleiding van de geselecteerde cases geen landelijk nieuwe of aanvullende procedures zijn aangewend. Bij het incident op de Zwarte Cross in 2010 en tijdens de Deventer Boulevard Sprint in 2011, geeft 73% van de respondenten aan dat er geen landelijke nieuwe of aanvullende procedures zijn aangewend. Volgens 82% van de respondenten zijn er naar aanleiding van het incident bij Dicky Woodstock in 2012 geen landelijke nieuwe of aanvullende procedures opgesteld. Opmerkelijk hierbij is dat er naar aanleiding van dit incident volgens de respondenten uit de brandweerkolom wel landelijk nieuwe procedures zijn aangewend. Zo zijn de organisatoren nu verplicht om een professioneel weerbureau in de arm te nemen. Opmerkelijk is dat deze procedure niet door andere respondenten uit de veiligheidskundige as is aangegeven. Bij het incident in Haaksbergen in 2014 zijn volgens 55% wel en volgens 36% van de respondenten geen landelijke nieuwe of aanvullende procedures aangewend. Opmerkelijk is dat volgens sommige respondenten er wel en volgens sommige respondenten er geen landelijke procedures zijn aangewend. Aangezien het landelijke procedures betreft, zou het in de lijn der verwachting liggen dat er of volgens alle betrokkenen wel, of volgens alle betrokkenen geen landelijke nieuwe of aanvullende procedures zijn aangewend.

Het zelf aanwenden van aanvullende procedures

Samenvattend kan worden gesteld dat er naar aanleiding van de geselecteerde incidenten door de meeste respondenten zelf geen aanvullende procedures zijn aangewend. Opmerkelijk hier aan is dat de kolommen uit de veiligheidskundige as niet gelijk zijn in het al dan niet zelf aanwenden van aanvullende procedures. Bij het incident in Haaksbergen in 2014 is het opmerkelijk dat alle respondenten het optreden van de risico-regelreflex herkennen en ook alle indicatoren naar aanleiding van incident hebben zien optreden, maar dat deze respondenten niet allemaal zelf aanvullende procedures hebben aangewend.

Urgentieverhoging

Verder kan gesteld worden dat bij alle incidenten verdeeldheid heerst over de mate van urgentieverhoging voor de veiligheid van evenementen die de geselecteerde incidenten hebben veroorzaakt. De politieke aandacht omtrent de evenementen is vaak tijdelijk en hangt ook samen met de media aandacht die al dan niet aan het incident wordt geschonken. De meeste respondenten zijn van mening dat politieke aandacht over het incident wel heeft bijgedragen aan een verhoging van de urgentie voor de veiligheid van evenementen, maar dat het desbetreffende incident daar niet individueel voor heeft gezorgd. Volgens de respondenten heeft met name de combinatie met andere incidenten de urgentie voor evenementenveiligheid verhoogd. Opvallend is dat er naar aanleiding van evenementen waar sprake is van incidenten door gemotoriseerde voertuigen, meer urgentieverhoging voor veiligheid wordt geconstateerd. Opmerkelijk hieraan is dat ondanks deze urgentieverhoging de respondenten naar aanleiding van deze incidenten zelf geen aanvullende procedures hebben aangewend. Bij de Deventer Boulevard Sprint heeft slechts 9% van de respondenten zelf aanvullende procedures aangewend. Bij het incident in Haaksbergen is dit 36%.

Lering naar aanleiding van het incident

Uit de interviews is gebleken dat er uit elk incident lering is, of kan worden getrokken. “Het lastige hieraan is dat de aandacht vlak na een incident snel opvlamt, maar het daarna ook snel weer afvlakt en iedereen weer overgaat tot de orde van de dag”, aldus een van de respondenten. Iedereen vindt het lastig om voor 100 procent ergens voor verantwoordelijk te zijn. Gesteld kan worden dat hoe dichterbij een incident is geweest, hoe serieuzer gemeenten en andere betrokkenen het incident met bijbehorende gevolgen nemen en hoe meer er volgens de gestelde procedures wordt gewerkt. Het feit dat er lering is getrokken uit de incidenten, geeft aan dat er eigenlijk toch regels zijn gekomen. Het is echter de vraag of die ook daadwerkelijk aan de veiligheid hebben bijgedragen. Opvallend is verder dat de respondenten aangeven dat er wel lering is getrokken uit de geselecteerde incidenten,

maar dit niet is terug te zien in de aanvullende maatregelen die de respondenten zelf naar aanleiding van het incident hebben aangewend.

7.2.2 De tendens van overregulering

De risico-regelreflex bestaat uit twee diep gewortelde tendensen naar aanleiding van risico's en incidenten: enerzijds overregulering (met alle nadelige gevolgen van dien), anderzijds de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen. Aan de hand van de onderzoeksresultaten kan geconstateerd worden dat de tendens van overregulering zeker herkenbaar is. Deze tendens is met name zichtbaar naar aanleiding van incidenten die zich bij evenementen hebben voorgedaan. "Na incidenten worden vaak regels opgesteld die totaal geen effect meer hebben en het doel voorbij schieten", aldus een van de respondenten. De tendens van overregulering blijkt onmiskenbaar te zijn. "Los van de evenementen hebben we een tijd gehad in VeiligheidsNederland dat er voor iedere denkbare ramp een draaiboek werd gemaakt. Wat je dan dus eigenlijk realiseert is dat het je door die overregulering eigenlijk gewoon compleet aan het ontregelen bent", aldus een van de bestuurders. De tendens van overregulering is ingebakken. "Wat dat betreft zijn we net generaals die de vorige oorlog uitvechten", aldus een van de respondenten. Uit de onderzoeksresultaten komt tevens naar voren dat de tendens van overregulering een worsteling met zich meebrengt. "Hoe meer je regelt, hoe meer daar weer fout mee kan gaan. Er zijn dan zoveel regels dat je door de regels het bos niet meer ziet en dat de regels elkaar gaan tegenspreken", aldus een van de bestuurders.

Uit de meervoudige casestudy komt naar voren dat bij het incident tijdens de Deventer Boulevard Sprint in 2011 de tendens van overregulering door de meeste respondenten wordt herkend. De tendens van overregulering wordt bij het incident in Haaksbergen in 2014 minder herkend. Er wordt zelfs gesteld dat er te weinig regulering is. Wel is het bewustzijn vergroot en daardoor geven de respondenten ook aan dat, ondanks de te betreuren slachtoffers, het incident in die zin positief is geweest.

Ingaande op die regulering merkt Sunstein op dat sterke regulering van nieuwe risico's bestaande risico's kunnen verergeren (Sunstein, 1990). Ook Grabosky (1995) geeft aan dat de wet- en regelgeving naar aanleiding van incidenten maar een minimale bijdrage leveren aan de veiligheid. Ze kunnen zelfs een tegengesteld effect teweeg brengen. Programma's die met de beste bedoelingen zijn geïntroduceerd kunnen het volgens Grabosky zelfs erger maken (Grabosky, 1995). De redeneringen van Sunstein en Grabosky zijn ook te herkennen in de gedachtegang van de vergunningverleners. Opvallend is dat zij de tendens van overregulering bij het incident in Haaksbergen wel herkennen, in tegenstelling tot de andere respondenten. "Veel gemeenten hebben alle evenementen met monstertrucks gecancelled en dan is de vraag of dat wel nodig is. Het kan ook zo zijn dat er in Haaksbergen te weinig focus is geweest op de veiligheid. Dus is het dan nodig om andere evenementen en organisatoren hiervoor te beboeten? Deze maatregel was te betuttelend", aldus een van de vergunningverleners.

7.2.3 De tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid

De risico-regelreflex bestaat uit twee diep gewortelde tendensen naar aanleiding van risico's en incidenten: enerzijds overregulering (met alle nadelige gevolgen van dien), anderzijds de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen. Aan de hand van de onderzoeksresultaten kan geconstateerd worden dat de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid met name bij het evenement AutoMotorSportief in Haaksbergen wordt herkend. Het aftreden van de burgemeester van Haaksbergen wordt als voornaamste reden genoemd voor het herkennen van deze tendens.

Aan de hand van de onderzoeksresultaten kan geconstateerd worden dat de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid regelmatig wordt herkend. Het wordt echter niet als correct beschouwd dat na een incident naar de overheid wordt gekeken als zijnde de verantwoordelijke. “Het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Je kunt een overheid niet alleen verantwoordelijk maken voor een evenement, daar zit ook een organisator achter en die is in principe als eerste verantwoordelijk”, aldus een van de respondenten.

Verder kan geconstateerd worden dat de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid met name door mediacratie wordt aangewakkerd. “Als er iets fout gaat, is de burgemeester ongeveer de eerste die voor de camera staat. De gemeente krijgt snel de verantwoordelijkheid toegeschoven. Daarnaast moet er ook nog een ambtelijke vertaalslag gemaakt worden. De papieren werkelijkheid komt daardoor tegenover de drang te staan om te gaan indekken”, aldus een van de bestuurders. Hierdoor is een soort ‘dubbelheid’ te herkennen. Aan de ene kant is de tendens wel zichtbaar omdat de overheid wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid als vergunningverlener en over de kwaliteit van de vergunning gaat. Aan de andere kant kun je ook stellen dat als iemand belang heeft bij dat evenement, diegene zelf maar moet zorgen voor bijvoorbeeld brancherichtlijnen en bezoekers daarnaast ook nog eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van (evenementen)veiligheid hebben.

7.3 Factoren en gevolgen van de risico-regelreflex

In deze paragraaf worden de factoren en gevolgen van de risico-regelreflex geanalyseerd. In deze paragraaf wordt daarmee antwoord gegeven op de vraag welke factoren de risico-regelreflex na het optreden van incidenten bij evenementen stimuleren.

7.3.1 Factoren van de risico-regelreflex

Samengevat hebben de aard van het incident, het aantal slachtoffers en de aanjagende en/of dempende krachten invloed op het optreden van risico-regelreflex na het optreden van incidenten bij evenementen. Verder blijkt ook de reeds aangehaalde sociologische theorie van de onkwetsbaarheid fantasie de risico-regelreflex te stimuleren. Tot slot kan gesteld worden dat er nog een andere verklaring is voor het optreden van de risico-regelreflex. Door de goede onderlinge band van de betrokkenen in het evenementendomein is men namelijk minder kritisch op elkaar waardoor iemand minder snel wordt aangesproken op fouten in zijn/haar handelingswijze. De verschillende stimulerende factoren op de risico-regelreflex zullen hieronder verder worden toegelicht.

De aard van het incident

Naar aanleiding van dit onderzoek kan gesteld worden dat de aard van het incident van invloed is op het al dan niet optreden van de risico-regelreflex. Incidenten die gerelateerd zijn aan noodweer, leiden minder snel tot het optreden van de risico-regelreflex dan incidenten waarvan de aard te relateren is aan gemotoriseerde voertuigen. Zo wordt er bijvoorbeeld bij het incident op de Zwarte Cross in 2010, waar ten gevolge van hevig noodweer een tent is ingestort, aangegeven dat een windhoos niet kan worden ingeschat en zelfs meteobewaking kan volgens de respondenten een dergelijk incident niet voorkomen.

Het aantal slachtoffers

Naar aanleiding van dit onderzoek kan gesteld worden dat het aantal slachtoffers ten gevolge van het incident, van invloed is op het al dan niet optreden van de risico-regelreflex. Bij het incident tijdens de Deventer Boulevard Sprint in 2011 geven meerdere respondenten aan dat er vooral van afbreuk aan het imago van het evenement kan worden gesproken omdat er zwaargewonden en een dode bij

het incident zijn gevallen. Hetzelfde geldt voor het incident in Haaksbergen in 2014 waar een monstertruck tijdens een demonstratie is ingereden in het publiek.

Aanjagende en dempende krachten

Er kunnen verschillende krachten worden onderscheiden die de risico-regelreflex in het besluitvormingstraject versterken of verzwakken. Dit worden ‘aanjagende’ respectievelijk ‘dempende’ krachten genoemd (Helsloot & Scholtens, 2015). Opvallend is dat zowel aanjagende als dempende krachten in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Aanjagende krachten kunnen onder andere herkend worden in de volgende uitspraken van een aantal respondenten: “Het is leuk dat het evenement doorgaat voor de promotie van de stad, maar daarbij mag de veiligheid niet onder de tafel worden geschoven. Veiligheid moet voorop staan”. En: “Het aller belangrijkste is veiligheid voor de bezoekers en het aan de voorkant borgen van de veiligheid, ook tijdens het festival. Daar moet op geacteerd worden”, aldus een van de bestuurders. Uit een interview van de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) met creatief ontwerper evenementen de heer De Bok blijkt ook een aanjagende kracht voor de risico-regelreflex aanwezig te zijn: “Een feest moet een feest blijven en we moeten voornamelijk in het achterhoofd houden: veiligheid boven alles” (Nederlandse Omroep Stichting, 2015). De aanjagende kracht van het vooropstellen van de veiligheid komt in dit onderzoek meerdere malen naar voren. Er kan gesteld worden dat de respondenten in hun uitspraken onbewust zelf aanjagende krachten meedragen voor de risico-regelreflex.

Opmerkelijk is dat er ook dempende krachten voor de risico-regelreflex zijn herkend. Volgens een bestuurder is er natuurlijk altijd een risico dat er dingen mis gaan, maar dat geldt bij alle evenementen die je in de stad organiseert en bij alles wat je mogelijk maakt. Deze bestuurder zegt dat risico aan te durven en dit niet als een risico maar als uitdaging te zien. Dat incidenten niet te voorkomen zijn, zegt ook Trappenburg in een artikel in het NRC Handelsblad. “Incidenten worden niet voorkomen door steeds nieuwe regels. Ze gebeuren gewoon. Wen er maar aan” (Trappenburg, 2010). Gesteld kan worden dat zowel aanjagende als dempende krachten te herkennen zijn in de uitspraken van de respondenten over de veiligheid bij evenementen en de relatie van de risico-regelreflex met het optreden van incidenten bij evenementen.

Onkwetsbaarheid fantasie

Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat er vaak onterecht naar de overheid wordt gekeken. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat altijd iemand de schuld moet krijgen en daar ook naar gezocht wordt. In veel gevallen is dat de overheid. “Bij incidenten wil iedereen dat er een schuldige wordt aangewezen, zodat zij zichzelf kunnen vrijpleiten, maar je moet je afvragen of diegene ook feitelijk verantwoordelijk was”, aldus een van de respondenten. Deze constatering sluit aan bij de reeds aangehaalde sociologische theorie van de ‘onkwetsbaarheid fantasie’. Gersons beschrijft de ‘onkwetsbaarheid fantasie’ als volgt: “Wij mensen geloven in dat ons niets zal overkomen. Als ons dan toch wat overkomt dan wordt onze onkwetsbaarheid fantasie geschaad. Het is dan ook fijn als je iemand anders de schuld kan geven, bijvoorbeeld een burgemeester of een ander hooggeplaatst iemand. Nadat dit gebeurd is, kun je weer verder geloven in je eigen onkwetsbaarheid” (Gersons, 2010). Het schuldperspectief en de drang om jezelf vrij te pleiten is ook binnen de thematiek van evenementenveiligheid te herkennen. De theorie van de onkwetsbaarheid fantasie kan hierdoor als een van de factoren worden aangemerkt die de risico-regelreflex stimuleert.

Positief over elkaar en hebben een band

In tegenstelling tot wat aan het begin van dit onderzoek verwacht werd, zijn er nog andere verklaringen voor het optreden van de risico-regelreflex. Tijdens het onderzoek is gestuit op het grote belang van een goede onderlinge relatie tussen de betrokkenen. Respondenten geven aan dat ‘IJsselland het treft met de organisatoren’, aangezien de organisatoren volgens hen de urgentie voor evenementenveiligheid voelen en al veel op dit gebied ondernemen. Daarnaast wordt de onderlinge samenwerking in de voorbereiding en ten tijde van het evenement tussen de organisatoren,

vergunningverleners en hulpdiensten door alle respondenten als positief ervaren. De organisatoren benoemen hierbij de korte lijnen, goede bereikbaarheid en de duidelijke verantwoordelijkheden. Gesteld kan worden dat de respondenten het belangrijk achten om een relatie met de betrokkenen op te bouwen en onderling een goede band te hebben. Ter illustratie: een van de organisatoren geeft aan dat er in de vergunning grove fouten zoals begin- en eindtijden van evenementen. Van dergelijke zaken die fout in de vergunning staan vermeld, kun je als organisator beter worden. De desbetreffende gemeente zal daar niet beter van worden. Deze organisator geeft aan dat ze onderling zo'n goede band met elkaar hebben, waardoor je dergelijke dingen niet zal doen.

Deze bevindingen sluiten aan bij de wetten van toezicht zoals door De Ridder in zijn oratie worden beschreven (Ridder J. d., 2004, pp. 42-43). Tussen de tweede wet van toezicht en de goede onderlinge band die heerst onder de betrokkenen van het evenementendomein, is samenhang te onderkennen. Als tweede wet van toezicht noemt De Ridder de tendens tot het verminderen van de afstand tussen de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde. Deze tendens houdt in dat de toezichthouder meer een adviserende rol in plaats van een controlerende rol gaat innemen en zo een vraagbaak wordt voor de ondertoezichtgestelde. Er ontstaat een intieme relatie waardoor er niet meer wordt ingegrepen als het fout gaat of fout dreigt te gaan. De Ridder noemt hierbij de analogie van de staart die met de hond kwispelt (Ridder J. d., 2004, p. 43). Daar waar de hond steeds meer op de baas gaat lijken, gaat de baas ook meer op de hond lijken. Zij krijgen een onderlinge bang waardoor zij minder kritisch op elkaar zijn. De toezichthouder is door deze onderlinge band niet meer in staat om zijn controlerende taak uit te oefenen, en werkt misstappen min of meer in de hand door te veel mee te denken met de ondertoezichtgestelde. Dit kan ook wel het gevaar van 'capture' worden genoemd. Dit is ook te herkennen binnen het evenementendomein en is een van de stimulerende factoren van de risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen.

7.3.2 Gevolgen van de risico-regelreflex

Samengevat heeft de risico-regelreflex negatieve effecten maar ook een positieve kant. De gevolgen van de risico-regelreflex zullen hieronder worden gesproken. Speciale aandacht gaat uit naar het gevolg waarin naar elkaar wordt gewezen en minder succesvolle acties als probleem van iemand anders worden gezien.

Negatieve effecten van de risico-regelreflex

De WRR heeft in 2011 onderzoek gedaan naar de risico-regelreflex. In het rapport Evenwichtskunst geven zij aan dat de zogenaamde risico-regelreflex op veel terreinen tot onevenwichtigheden leidt in het veiligheidsbeleid. Als voorbeeld van dergelijke onevenwichtigheden worden hoge kosten, inefficiënte inzet van overheidsmiddelen, laag veiligheidsrendement, aantasting van waarden als burgersvrijheden, onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en belemmering van technologische innovatie en welvaartsgroei genoemd (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011, p. 12). Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat een aantal van deze onevenwichtigheden ook door de respondenten wordt herkend. Binnen het evenementendomein blijkt met name onduidelijkheid te zijn in verantwoordelijkheden. Zo zijn er in de operationele voorbereidingen op evenementen grote verschillen geconstateerd waardoor het stukje positief kritische massa soms erg dun is en er zijn afstemmingsvragen en onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden. Naast de hiervoor genoemde negatieve effecten, heeft de risico-regelreflex meer gevolgen. In 'Veiligheid boven alles?' waarin essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex worden besproken, geven verschillende auteurs de negatieve gevolgen en effecten van de risico-regelreflex weer (Tol, Helsloot, & Mertens, 2011). Door de organisatoren wordt onnodige inperking van de handelingsvrijheid geconstateerd. Afbreuk aan het imago van overheid en bestuur door onrealistische verwachtingen wordt vooral herkend in het aftreden van de burgemeester van Haaksbergen naar aanleiding van het incident tijdens AutoMotorSportief in 2014.

De positieve kant van de risico-regelreflex

Ondanks de vele negatieve aspecten die aan het optreden van de risico-regelreflex worden gerelateerd, worden ook de positieve kanten van de risico-regelreflex gezien. Dit blijkt onder andere uit het incident bij Dicky Woodstock in 2012. Een aantal respondenten duidt op de positieve gevolgen van dit incident, zoals het bewuster en scherper zijn op dergelijke risico's. Ook bij het incident in Haaksbergen in 2014 worden positieve kanten van de risico-regelreflex aangemerkt. Een van de vergunningverleners geeft aan dat de regulering die naar aanleiding van dit incident is getroffen, niet meer dan logisch is en er van overregulering geen sprake is. De respondenten uit de brandweerkolom geven aan dat dit incident de ogen heeft geopend en ervoor gezorgd heeft dat men beter uitkijkt bij wat er georganiseerd wordt. "Dit incident is juist heel positief geweest, ondanks de te betreuren slachtoffers. Dit incident heeft namelijk het bewustzijn vergroot en heeft ervoor gezorgd dat men nu wel heel serieus over dergelijke zaken nadenkt" aldus een van de respondenten. Deze constatering sluiten aan bij bevindingen van de WRR. Dat de risico-regelreflex op zichzelf geen probleem hoeft te zijn en in beginsel juist een positief fenomeen is, blijkt ook uit het volgende citaat van de WRR: "In deze context wordt de reflex eenzijdig negatief geïnterpreteerd: niet alleen als een ondoordachte, maar ook als een onverstandige of zelfs dwaze reactie. Maar nota bene de auteur die de term 'risico-regelreflex' heeft gemunt, heeft erop gewezen dat dit in principe een mooie, activistische reflex is waar onze cultuur veel aan te danken heeft, zoals een historisch ongekend niveau van fysieke veiligheid (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011, p. 22).

Geconstateerd kan worden dat men zich bewust is van het snel kunnen doorschieten in een risico-regelreflex. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de cultuur binnen de eigen organisatie volgens de respondenten van invloed is op het optreden van de risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen. Er kan gesteld worden dat er binnen de organisaties gewaakt wordt om niet door te schieten in de risico-regelreflex, zelfs zonder dat een organisatie van het fenomeen afweet of niet bekend is met de gehanteerde terminologie over het fenomeen. Verder kan gesteld worden dat er volgens de respondenten objectief wordt gekeken naar de huidige regelgeving. "Bij evaluaties wordt kritisch gekeken naar de reeds genomen beslissingen en wordt herstel verricht waar nodig", aldus een van de vergunningverleners. De respondenten geven aan dat het doorschieten in de risico-regelreflex zeker incidenteel zal gebeuren ondanks dat de cultuur van de organisatie erop gericht is om dit tegen te gaan. Er zal namelijk altijd een restrisico blijven.

Naar elkaar wijzen

Er bestaan verschillende zienswijzen over de werking van regulering en het mogelijke verband met de risico-regelreflex. Volgens Grabosky wordt er naar aanleiding van incidenten vaak overgegaan tot wet- en regelgeving die een minimale bijdrage levert aan de veiligheid of zelfs een tegengesteld effect teweeg brengen (Grabosky, 1995). Volgens Dwyer houdt dit effect in dat autoriteiten minder gericht zijn op het realiseren van doelen voor de langere termijn. Zij zijn met name bezig met het imago op de korte termijn. "In zo'n wereld bestaan regulerende programma's niet zozeer om externe effecten te controleren, maar juist om de zorgen te laten zien en de illusie te wekken dat er ten aanzien van deze zorgen actie wordt ondernomen. Gevolg van deze zienswijze is dat uitkomsten die niet succesvol zijn, worden gezien als het probleem van iemand anders" (Dwyer, 1990). De cynische uitleg van Dwyer is ook te herkennen in uitspraken van verschillende respondenten in dit onderzoek. Zo wordt er vaak naar elkaar gewezen en uitkomsten die niet succesvol zijn, worden gezien als het probleem van iemand anders.

Bij het incident tijdens de Deventer Boulevard Sprint is dit duidelijk terug te zien. Veiligheidskundigen en vergunningverleners geven de organisator de schuld van het ongeval. "Het is bizar dat je als organisatie binnen de afzetting gaat staan en dat het besef nog niet is doorgedrongen dat ook een official niet op de baan moet gaan staan", aldus een van de respondenten. Daarnaast geven de vergunningverleners aan dat dit een typisch voorbeeld is van de verantwoordelijkheid van de

organisatie en dat dit niet iets van de gemeente is. Zij geven aan dat dit incident niet ‘het pakkie an’ was van de gemeente.

Bij het incident tijdens Dicky Woodstock in 2012 is het opvallend dat beide vergunningverleners van mening zijn dat er wel risicomijdend gedrag van de betrokkenen te herkennen is, dit in tegenstelling tot de andere respondenten. Volgens de vergunningverleners had dit incident misschien nog wel voorzien of voorkomen kunnen worden, of had er in ieder geval naar gehandeld kunnen worden.

Bij het incident in Haaksbergen in 2014 blijkt ook dat naar elkaar wordt gewezen. Samenvattend wordt inefficiënte in het proces van evenementenorganisatie bij dit incident zowel in het optreden van de organisator als in het optreden van de gemeente als vergunningverlener gezien. De vergunningverleners zeggen hierover het volgende: “Zowel bij de gemeente als bij de organisatie kan van risicomijdend gedrag worden gesproken. De organisatie had moeten beseffen dat het evenement steeds groter werd en van daaruit hadden ze ook moeten nadenken of ze niet een ander terrein nodig hadden. De organisatie weet meer af van monstertrucks qua veiligheid en in die zin gaat de gemeente ook af op hun expertise, tenminste dat wordt wel verwacht”. De vergunningverleners wijzen naar de organisatoren en hebben dus een bepaalde verwachting van de organisatoren.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de gemeente volgens de organisatoren professioneler ingericht moet worden. De organisatoren geven aan dat volgens hen de gemeente altijd verplicht is om te kijken hoe een incident heeft kunnen gebeuren en hoe het voorkomen had kunnen worden. Zij wijzen hierbij naar de verantwoordelijkheden van de gemeente. Een medewerker uit de veiligheidskundige as geeft aan dat de organisatoren zelf aanvullende procedures horen aan te wenden. Hierbij wordt expliciet naar de verantwoordelijkheden van de organisatoren gewezen.

Voorgaande argumenten duiden op een verantwoordelijkheidsvraagstuk binnen de evenementensector en betrokkenen bij de organisatie van evenementen en geven aan dat er vaak naar elkaar gewezen wordt. Wanneer een uitkomst niet succesvol is, wordt dat gezien als het probleem van iemand anders.

7.4 Het huidige systeem onder de loep

In hoofdstuk 3 is in het beleidskader ingegaan op de organisatie van het huidige systeem van vergunningverlening met bijbehorende wet- en regelgeving rondom de operationele voorbereiding van evenementen. Om naast deze wenselijk geachte situatie inzicht te bieden in de praktische situatie, is in de diepte interviews tevens ingegaan op de organisatie van het huidige systeem rondom de operationele voorbereiding van evenementen. In deze paragraaf worden deze onderzoeksresultaten geanalyseerd en vindt er een vergelijking plaats tussen de wenselijke situatie zoals al in het beleidskader is geschetst, en de praktische situatie zoals in de diepte interviews naar voren is gekomen.

7.4.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor het evenementenbeleid wordt gevormd door de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Zoals in het beleidskader in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven, is de burgemeester op grond van artikel 174 van de Gemeentewet belast met het toezicht op openbare samenkomsten en de uitvoering van de verordeningen die hier betrekking op hebben. Op basis van dit artikel ontleent de burgemeester ook de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de aanvraag voor de evenementenvergunning.

Vanuit de brandweerkolom is het volgende voorbeeld gegeven over het stellen van aanvullende eisen: “Bij het evenement Sail Kampen was nooit iets geregeld voor toezicht op het water, terwijl het wel een evenement op het water is. Als er 'commentaar' op aanvullende eisen wordt gegeven, wordt vaak op hoger niveau of via de burgemeester geregeld dat het toch door kan gaan. Ik vond dat het evenement niet door had moeten gaan als het toezicht op het water niet geregeld was”. Opmerkelijk hieraan is dat uit de diepte interviews naar voren komt dat een vergunning eigenlijk altijd met een positief advies wordt teruggekoppeld. Er is namelijk in het ambtelijke traject als consensus ontstaan, mede doordat de aanvrager van de vergunning in het belang van het evenement doorgaans meegaat met de adviezen van de hulpverlening. In die zin kan de vraag worden gesteld wat de toegevoegde waarde van deze aanvullende eisen dan nog is.

In de APV van de gemeenten worden de bepalingen van artikel 174 Gemeentewet nader ingevuld. De inhoud van de APV staat dus niet vast en kan per regio of gemeente verschillen (Veiligheidsregio IJsselland, 2011). Deze verschillen worden ook in de praktijk ervaren zo blijkt uit een reportage van de NOS van zaterdag 1 augustus jongstleden met de heer De Bok, creatief ontwerper evenementen: “Het verschilt gewoon per gemeente of per stadsdeel. In die zin is er een soort wildgroei, want de ene gemeente loopt daarin verder voorop dan de andere gemeente. Het is lastig werken in die zin dat je continu moet schakelen per project” (Nederlandse Omroep Stichting, 2015). Gesteld kan worden dat de dit de eenduidigheid tussen gemeenten, evenementen en betrokkenen niet ten goede komt.

7.4.2 Evenementenbeleid

Zoals in het beleidskader is omschreven, geeft het evenementenbeleid aan hoe de balans tussen het veiligheidsbelang en andere belangen wordt bepaald. Het integraal evenementenbeleid is in tien elementen onderverdeeld (Dorst & Schaap, 2011, p. 7). Het evenementenbeleid met tien elementen is in theorie een goed uitgangspunt. In de praktijk blijkt echter dat er verschillende knelpunten worden ervaren in de uitvoering van deze elementen. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat niet elk element in de praktijk naar wens wordt uitgevoerd. Bij het gebruik van de evenementenkalender worden namelijk knelpunten ervaren met betrekking tot de tijdslimiet. Enerzijds is het vooral wachten op documenten van elkaar om tot het advies te kunnen komen. Dit komt de efficiëntie niet ten goede. Anderzijds ontstaat er een politieke druk als een evenement wordt geweigerd door bijvoorbeeld het ontbreken van documenten of het niet compleet hebben van de stukken binnen de gestelde termijn”, aldus een van de vergunningverleners. Voor een gedegen advies dient men over de juiste stukken te beschikken en deze stukken zijn aan verandering onderhevig. Hierdoor sluit de gewenste doorlooptijd van vergunningverlening niet geheel aan bij de praktijk. Meerdere respondenten geven aan dat zij graag een snellere vaststelling van de evenementenkalender zien, zodat organisatoren meer tijd hebben om de veiligheidsplannen aan te passen en de vergunning te krijgen. Er kan worden geconstateerd dat de het huidige gebruik van de evenementenkalender niet aansluit bij de behoeften uit de praktijk.

Een ander element is gericht op de beoordeling en classificatie van evenementen in risicoklassen. In de praktijk blijkt dat de gehanteerde risicoclassificatie van evenementen verschillend wordt geïnterpreteerd. Hierdoor ontstaat een onevenredige beoordeling van de evenementen. Een ander element van het integraal evenementenbeleid is gericht op de uitvoering en handhaving van beleid. In dit element is in de praktijk een tekort ontdekt. Zo is aangegeven dat een advies vaak wel wordt overgenomen, maar dat er vervolgens niet op wordt gecontroleerd gezien de geringe toezicht en handhaving. “Wat je ziet is dat vergunningverlening en handhaving wel belangrijk worden gevonden, maar daar geen geld voor over gehouden wordt. De politieke handhaving is iets waar volgens gemeenteraden op bezuinigd kan worden”, aldus een van de bestuurders.

7.4.3 Procesmodel evenementenveiligheid

In het procesmodel evenementenveiligheid worden zeven (iteratieve) processtappen weergegeven. De zeven stappen hoeven niet bij elk evenement geheel doorlopen te worden. Uit de diepte interviews blijkt dat de onderlinge afhankelijkheid tussen deze processtappen vertragend werkt op het gehele proces. Daarnaast blijkt dat er bij het signaleren en integraal adviseren in de praktijk echter voornamelijk Excelmodellen worden gebruikt. Er zijn geen valide hulpmiddelen beschikbaar om dit risicoprofiel op te stellen. Bij de processtap 'besturen van het werk' vindt vaststelling van het risicobeleid plaats door het bevoegd gezag. Zoals bij de analysering van het wettelijk kader reeds naar voren is gekomen, is er in het ambtelijke traject al consensus ontstaan. Hierdoor kan sceptisch tegen deze processtap worden aangekeken.

7.4.4 Integraal veiligheidsadvies

Bij risicovolle evenementen vraagt de gemeente een integraal veiligheidsadvies aan de veiligheidsregio. De veiligheidsregio maakt samen met de lokale diensten een multidisciplinair advies en de organisator stelt een veiligheidsplan/calamiteitenplan op. Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat bij de opstelling van een integraal veiligheidsadvies, behoefte is aan een 'multi-evenementenpersoon' zodat volledige begeleiding van het organiseren van evenementen plaats kan vinden. Uit de diepte interviews komt verder naar voren dat er sprake is van 'eilandjes'. Alle verantwoordelijkheden zijn afgebakend en elke partij heeft eigen eilandjes met werkzaamheden en een eigen portefeuille. Daarnaast zorgt onvoldoende kennis van elkaars taken en verantwoordelijkheden er volgens de bestuurders voor dat men niet altijd goed in de gaten heeft wat de consequenties van een evenement voor een bestuurder kunnen zijn als deze in slecht weer geraakt. Gesteld kan worden dat een integraal veiligheidsadvies in theorie een gedegen instrument is, maar dat er vanuit de praktijk aandachtspunten worden geconstateerd.

7.4.5 Vergunningverlening

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat de vergunningverlening bij evenementen effectiever kan worden ingevuld. Zowel vanuit de organisatorische as, als vanuit de veiligheidskundige as, komt naar voren dat aanpassingen van het evenement tot op de laatste dag voorkomen. Doordat deze stukken in de periode naar het evenement toe aan verandering onderhevig zijn, sluiten adviezen niet meer goed aan. Het aanvragen van een vergunning kan volgens de respondenten in principe 'snel' gedaan kan worden, maar de voorbereidingen van de aanvraag en de aanpassingen hiervan nemen meer tijd in beslag.

Wat betreft de efficiëntie van de vergunningverlening, komt uit de onderzoeksresultaten naar voren dat het systeem van vergunningverlening vooral voor evenementen met een jaarlijkse terugkeer als doelmatig wordt beschouwd. Routinematig gedrag wordt door diverse respondenten als knelpunt in de huidige manier van werken gezien. Ook de bestuurders zien routinematig gedrag als van de efficiëntie van het systeem.

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat de multi-adviezen bij evenementen volgens de respondenten wel degelijk doorwerking hebben. Opmerkelijk hierbij is dat er ondanks de positieve bevindingen over de doorwerking van de adviezen, wel verschillende opmerkingen zijn geplaatst. Dit trekt de daadwerkelijke doorwerking van de adviezen in twijfel.

Het proces van vergunningverlening bij evenementen wordt door de vergunningverleners als positief ervaren. Ook de andere respondenten sluiten hierbij aan. Daarnaast worden de onderlinge samenwerking tussen alle partijen ook als positief ervaren. Samenvattend kan gesteld worden dat het instrument van vergunningverlening volgens de respondenten zeker toegevoegde waarde heeft

en als onmisbaar wordt aangemerkt. Ook door de bestuurders wordt de vergunning als een adequaat instrument gezien. Echter, er wordt wel gesteld dat het instrument nu niet voldoende is en verhoogd kan worden. Door de respondenten worden verschillende voorstellen gedaan voor een andere inrichting van het vergunningverleningsproces. Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat het instrument van vergunningverlening, ondanks verbeterpunten, zeker niet moet worden opgeheven.

7.5 Kan het anders?

In deze paragraaf worden trends in het openbaar bestuur geanalyseerd aan de hand van de onderzoeksresultaten en de reeds bestaande theorieën. De kansen die de respondenten vanuit de eigen rol en vanuit de rol van andere actoren zien om de veiligheid van evenementen op een andere manier te kunnen organiseren, worden ook aan een analyse onderworpen.

7.5.1 Deregulering

Er zijn verschillende bestuurlijke trends zichtbaar bij het openbaar bestuur die van invloed zijn op de wet- en regelgeving en de uitwerking hiervan in de praktijk. Een van deze trends is deregulering. De trend om te dereguleren is al een kwart eeuw een kernbegrip in het Nederlandse beleid. “Dereguleren moet, zou je zeggen, een betrekkelijk eenvoudige zaak zijn. Je hoeft er alleen maar voor te zorgen dat er minder wetten komen. Het verminderen van het aantal wetten moet een kleinere krachtinspanning kosten dan het maken van méér wetten. Toch blijkt het niet mee te vallen” (Glastra van Loon, 1985). Uit de diepte interviews komt ook naar voren dat het niet blijkt mee te vallen om deregulering door te voeren. De meeste respondenten herkennen de trend van deregulering ook binnen het veiligheidsdomein bij evenementen, maar ervaren een spagaat tussen de trend om te dereguleren en de druk die na incidenten ontstaat om ervoor te zorgen dat zoiets nooit weer gebeurt. Deregulering wordt zodoende als een complex begrip ervaren.

Rond de jaren 80 werd de weerstand tegen de regulering zichtbaar in de vorm van deregulering en deregulering werd een politiek item (Stewart, 1988). Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat deregulering, ondanks de complexiteit die dit begrip met zich meebrengt, nog steeds een politiek item is.

De relatie tussen deregulering en veiligheid wordt onder andere weergegeven door de heer Helsloot. In het rapport van het symposium ‘De risico-regelreflex in het openbaar bestuur’ geeft Helsloot zijn invalshoek over de relatie tussen deregulering en veiligheid als volgt weer: “Nuchter omgaan met risico’s betekent minder regels, meer welvaart en dus meer veiligheid” (Helsloot, 2011). In de praktijk blijkt het nuchter omgaan met risico’s echter tegen te vallen. Zo kan gesteld worden dat het politieke besluitvormingsproces niet transparant is, aangezien evenementen meestal toch wel door gaan aangezien er ambtelijk al consensus bestaat over de aanvullende voorwaarden van een vergunning. Daarnaast blijkt het expliciet maken van de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers in de praktijk moeizaam te gaan aangezien er op een verantwoordingsvraagstuk wordt gestuit. Wat wel wordt herkend is dat de rol van de burger bij besluitvorming wordt versterkt. Zo wordt er meer gestuurd op zelfredzaamheid en vindt er meer participatie plaats.

7.5.2 Publiek-private samenwerking

Zoals in het theoretisch kader reeds is aangegeven, kunnen de assumpties achter de ideeën van publiek-private samenwerking (PPS) worden versimpeld tot twee wetenschappelijke ‘body of knowledges’ in de bestuurskunde (Klijn & Twist, 2007). Voor de eerste redenering, die steunt op assumpties uit het New Public Management (NPM) en waar de nadruk ligt op de scheiding van beleid

en uitvoering, zijn in dit onderzoek geen aanwijzingen gevonden. Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat de tweede redenering, die steunt op literatuur over governance en netwerken, wel wordt herkend. Er is een behoefte te onderkennen aan onderlinge sterke banden en er wordt veel gewerkt op basis van vertrouwen. “Je moet er voor zorgen dat je vertrouwen in elkaar hebt en goed met elkaar kunt overleggen. Dat betekent namelijk dat als er iets onverwachts gebeurt, je elkaar snel weet te vinden en elkaar vertrouwt in de oplossing”, aldus een van de bestuurders. De respondenten geven aan dat de hele samenleving in toenemende mate is doordrenkt van het in partnerschap werken. Gesteld kan worden dat binnen het evenementendomein de onderlinge afhankelijkheid tussen actoren wordt benadrukt.

Als aandachtspunt rondom de PPS geeft Costermans aan dat men door een te eenzijdige focus op debudgettering, het kind met het badwater dreigt weg te gooien, zonder aandacht te hebben voor de potentiële meerwaarde van PPS ten opzichte van andere aanbestedingsvormen (Costermans, 2014). In het verleden koos de overheid vaak voor PPS om de investering buiten de begroting te houden. Dit aandachtspunt komt ook uit de diepte interviews naar voren “Bij publiek-private samenwerking heb ik altijd het idee van een toverbegrip om verantwoordelijkheden af te schuiven”, aldus een van de bestuurders. Ook in het buiten de begroting houden van de investering kan een soort toverbegrip herkend worden.

Volgens Costermans is het een ideaal moment om de PPS in ere te herstellen (Costermans, 2014). Dit blijkt ook het geval te zijn voor het evenementendomein. Er blijkt namelijk behoefte te zijn aan PPS en daarnaast blijkt dit in de praktijk dat ook al regelmatig te zijn doorgevoerd. Uit de observaties bij 200 jaar Koninkrijk, Lang Leve de Club en Bevrijdingsfestival Overijssel, is naar voren gekomen dat er intensief met externe partijen wordt samengewerkt en de sector is doordrenkt van PPS.

7.5.3 Terugtrekende overheid

Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat het wel denkbaar is dat de overheid verder terugtrekend gaat optreden in de operationele voorbereiding van evenementen, maar dit wordt niet wenselijk geacht. Er wordt gestuit op een soort Pavlov reactie waarbij de overheid overal verantwoordelijk is. Met name gezien de incidenten die zich de laatste jaren bij evenementen hebben voorgedaan, wordt gedacht dat er geen verdere terugtrekking van de overheid zal plaatsvinden.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt ook dat de meeste respondenten het idee van verdere privatisering interessant vinden. Opvallend is dat we volgens enkele bestuurders de grens van meer privatiseren al aan het benaderen zijn en volgens hen is de samenleving ook nog niet klaar voor verdere privatisering. De andere respondenten kijken positief aan tegen het idee van een verdere terugtrekende overheid en meer privatiseren. Uit het essay ‘Veiligheid boven alles’ wordt het volgende gesteld: “Burgers blijken een nuchtere en rationele basishouding te hebben tegenover risico’s die zij vrijwillig of onvrijwillig lopen. Maar dat rationele vermogen moet wel aangesproken worden” (Helsloot & Tol, 2012). Ook de respondenten sluiten hierbij aan. De overheid zal op het gebied van evenementenveiligheid zeker een kerntaak moet blijven houden.

7.5.4 Kansen vanuit de eigen rol en de rol van andere actoren

Uit de diepte interviews zijn vanuit de eigen rol en de rol van andere actoren verschillende manieren naar voren gekomen om de veiligheid van evenementen beter te organiseren. Echter, vanuit dit onderzoek zijn niet alle manieren daadwerkelijk geschikt om binnen het evenementendomein toe te passen. De overname van de evenementenorganisatie door de overheid wordt niet wenselijk geacht. Hierdoor gaat veel professionaliteit van de huidige organisatoren verloren. Het alternatief om

externe bureaus in te zetten voor de organisatie van evenementen wordt ook niet wenselijk geacht. Deze manier van werken sluit de overheid buiten. Het is van belang dat de overheid vinger aan de pols kan houden en daarnaast beschikken externe evenementenbureaus niet over dezelfde kennis over veiligheid als er in het publieke domein reeds bestaat. Het idee om verder te privatiseren door meer te gaan werken met verzekeringsmaatschappijen wordt ook afgeraden. Het idee van certificering, kwalificaties en keurmerken kan zeker ook binnen het evenementendomein worden toegepast. Echter, een constructie met verzekeringsmaatschappijen wordt niet wenselijk geacht aangezien deze partijen vanuit een andere invalshoek kijken naar de evenementenorganisatie en de veiligheid daaromtrent. Mijns inziens geeft bij verzekeringsmaatschappijen geld de doorslag bij belangrijke beslissingen. Verzekeringsmaatschappijen vormen hierin geen objectieve partij en daardoor kan de veiligheid van evenementen op een wankel voetstuk komen te staan.

De inzet van een 'multi-evenementenpersoon' en het meer aandacht besteden aan A-en B evenementen, zijn ook uit de diepte interviews naar voren gekomen als mogelijkheden om de veiligheid van evenementen te verbeteren. Deze mogelijkheden verdienen aanbeveling tot uitvoering.

In dit onderzoek is tevens ingegaan op de mogelijkheden van audit society. Bij audit society bestaat de kans dat na operationele gebeurtenissen en vooral incidenten, nieuwe standaarden (wettelijke bepalingen en/of afspraken) volgen die diezelfde operationele gebeurtenissen in het vervolg gaan beïnvloeden (Actal, 2011, p. 67). Uit de diepte interviews blijkt dat er binnen het evenementendomein geen sprake is van audit society. Sterker nog, in de praktijk blijkt behoefte te zijn aan nieuwe landelijke standaard voorwaarden. Als voorbeeld is in dit onderzoek meerdere malen het incident bij Dicky Woodstock in 2012 aangehaald. Na dit incident is geconstateerd dat er geen landelijke normen voor feesttenten bestaan. Het Kenniscentrum Evenementenveiligheid (KCEV) heeft daarom Steenwijkerland geadviseerd om in regionaal verband de veiligheid van tenten en andere tijdelijke bouwwerken op de agenda te zetten. Uit dit onderzoek blijkt dat er noch regionaal noch landelijk, normen voor feesttenten bestaan. Het aanwenden van nieuwe standaarden geeft betrokkenen meer houvast en wordt daarom ook als degelijke mogelijkheid gezien om de organisatie van de veiligheid van evenementen te verbeteren.

De Purple Guide is een handboek voor de overheid en de evenementenbranche in Groot-Brittannië waar 'simpele' dingen, waar men zich aan moet houden bij de organisatie van evenementen, in staan vermeld. Dit handboek wordt als mogelijkheid gezien om in Nederland de organisatie van veiligheid te verbeteren. Op dit moment wordt er een evenementenrichtlijn in Nederland ontwikkeld, gebaseerd op de Purple Guide. Mede gezien de vraag naar standaarden en richtlijnen, wordt deze manier van organisatie zeker wenselijk geacht.

8. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

Het aantal evenementen in Nederland is in de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. Evenementen verlopen bijna altijd zonder problemen, maar soms gaat het helemaal mis. Veiligheid van evenementen is een belangrijk aandachtspunt geworden. Vanuit de gedachte dat veiligheid dé kerntaak is van de overheid, worden naar aanleiding van incidenten bij evenementen vaak extra maatregelen genomen om herhaling van incidenten te voorkomen, echter vaak ongeacht de kosten en zonder eerst goed na te denken. Dit onderzoek heeft specifiek gekeken in welke mate de risico-regelreflex zichtbaar is in de organisatie van evenementen naar aanleiding van recente regionale incidenten, en zo ja, of de veiligheid van evenementen dan anders kan worden georganiseerd zodat een bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen. Uit dit onderzoek vloeien een aantal conclusies en aanbevelingen voort. In dit hoofdstuk worden eerst de conclusies weergegeven en vervolgens wordt ingegaan op de aanbevelingen.

8.1 Conclusies

In de wetenschap is een verband verondersteld tussen de risico-regelreflex, overregulering en het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid. Over het bestaan en de doorwerking van de risico-regelreflex is verdeeldheid te onderkennen. Specifiek op het terrein van evenementenveiligheid zijn deze verbanden nog niet onderzocht. Deze studie gaat hier dieper op in. Het doel is om het fenomeen van de risico-regelreflex na het zich voordoen van incidenten bij evenementen te bewijzen, dan wel te ontkrachten en waar mogelijk andere manieren aan te dragen om de veiligheid van evenementen te organiseren.

Hoe is het huidige systeem van vergunningverlening met bijbehorende wet- en regelgeving rondom de operationele voorbereiding van evenementen georganiseerd? Om inzicht te verkrijgen in de organisatie van het huidige systeem van vergunningverlening met bijbehorende wet- en regelgeving rondom de operationele voorbereiding van evenementen, heeft vergelijkend onderzoek plaatsgevonden met de wijze waarop dit in de praktijk gebeurt. Geconcludeerd kan worden dat het huidige systeem in theorie haar doel verwezenlijkt. Echter, in de praktijk blijkt de effectiviteit en efficiëntie van het huidige systeem van vergunningverlening beperkt te zijn. Het instrument van vergunningverlening is met name efficiënt als het jaarlijks terugkerende evenementen betreft. Echter, deze selectieve doeltreffendheid brengt routinegevaar met zich mee. Daarnaast is het huidige systeem van vergunningverlening onvoldoende effectief. Het instrument van vergunningverlening heeft volgens zowel veiligheidskundigen, organisatoren als politiek-bestuurders zeker toegevoegde waarde en wordt als onmisbaar aangemerkt. De conclusie luidt dan ook dat het bevoegd gezag met de huidige werkwijze wel de juiste instrumenten in handen heeft, maar deze instrumenten niet op de juiste manier worden ontplooid. **Het huidige systeem van vergunningverlening van evenementen kan beter worden benut.**

Treedt er naar aanleiding van incidenten bij evenementen in het oosten van Nederland een risico-regelreflex op? Op basis van een meervoudige casestudy, waarin 4 incidenten zijn onderzocht die zich bij verschillende evenementen en in verschillende gemeenten binnen de tijdspanne van 2010 t/m 2014 hebben voorgedaan, kan geconcludeerd worden dat de risico-regelreflex niet herkend wordt bij evenementen waar het incident gerelateerd is aan noodweer. Bij de geselecteerde incidenten bij evenementen waar sprake is van incidenten door gemotoriseerde voertuigen wordt de risico-regelreflex vaker herkend. Hierbij wordt zowel de tendens van overregulering als de tendens van het bij de overheid neerleggen van de verantwoordelijkheid herkend. Verder blijkt dat het al dan niet

herkennen van een indicator niet rechtstreeks leidt tot herkenning van het optreden van de risico-regelreflex, maar dat de combinatie van indicatoren bepalend is. **De risico-regelreflex is niet altijd zichtbaar naar aanleiding van incidenten bij evenementen.**

Welke factoren stimuleren de risico-regelreflex na het optreden van incidenten bij evenementen? Geconcludeerd kan worden dat zowel de aard van het incident, het aantal slachtoffers bij het incident en het gebruik van aanjagende en dempende krachten, van invloed zijn op het al dan niet optreden van de risico-regelreflex. Hoe onnatuurlijker de aard van het incident, hoe meer slachtoffers er bij het incident zijn gevallen en hoe meer aanjagende krachten worden toegepast door betrokkenen bij het incident, hoe meer de risico-regelreflex wordt gestimuleerd. Daarnaast heeft de theorie van de onkwetsbaarheid fantasie ook een stimulerende werking op de risico-regelreflex. In tegenstelling tot wat aan het begin van dit onderzoek verwacht werd, is er nog een andere verklaring gevonden voor het mogelijk optreden van de risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen. Het grote belang dat wordt gehecht aan een goede onderlinge relatie tussen de betrokkenen kan namelijk ook het optreden van de risico-regelreflex stimuleren aangezien men minder kritisch wordt op de producten van de ander. **Het optreden van de risico-regelreflex wordt door verschillende factoren gestimuleerd.**

Op welke manier kan de veiligheid van evenementen anders worden georganiseerd? Geconcludeerd kan worden dat er wel marginale verbeteringen mogelijk zijn in de organisatie van de veiligheid van evenementen, maar uit dit onderzoek blijkt niet dat er een fundamentele verandering noodzakelijk is in de huidige organisatie van evenementen en bijbehorend veiligheidsaspect. Uit dit onderzoek zijn verschillende mogelijkheden naar voren gekomen waardoor de veiligheid van evenementen anders kan worden georganiseerd. De Purple Guide is een handboek voor de overheid en de evenementenbranche in Groot-Brittannië waar 'simpele' dingen, waar men zich aan moet houden bij de organisatie van evenementen, in staan vermeld. Doorontwikkeling van dit handboek in Nederland biedt mogelijkheden om de organisatie van de veiligheid van evenementen te verbeteren. Het aanstellen van een 'multi-evenementenpersoon', het toepassen van audit society en het meer aandacht besteden aan A-en B evenementen zijn tevens als mogelijkheden uit dit onderzoek voortgevloeid. Hierbij kan tevens gesteld worden dat het een ideaal moment is om de publiek-private samenwerking in ere te herstellen. **Een fundamentele verandering in de huidige organisatie van evenementen is niet noodzakelijk.**

De risico-regelreflex is dus niet altijd zichtbaar naar aanleiding van incidenten bij evenementen. Er zijn wel marginale verbeteringen mogelijk in de organisatie van de veiligheid van evenementen, maar een fundamentele verandering in de huidige organisatie is niet noodzakelijk.

8.2 Aanbevelingen

Onderstaand worden aanbevelingen uiteengezet waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen.

Stem de processen op elkaar af, zonder in routine te vallen

Tussen gemeenten zijn veel verschillen te onderkennen in vergunningverlening, voorwaarden, toezicht en handhaving. Er is geen consistentie in de wijze van evenementenorganisatie tussen gemeenten. Daarnaast heerst er een verantwoordingsvraagstuk bij de betrokkenen in het evenementendomein. Door de werkwijzen en verantwoordelijkheden op elkaar af te stemmen, kan eenduidigheid worden gecreëerd over de gewenste richting met betrekking tot de evenementenorganisatie. Veiligheidsaspecten kunnen hierin een specifieke plek krijgen. De

samenwerking kan hierbij worden versterkt, zonder in routine te vallen. Scherpste in eigen handelen en het handelen van de partners is daarbij gewenst.

Een van de inspiratiebronnen om de samenwerking te verbeteren, scherpste te behouden en het doorschieten in een risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen te voorkomen, wordt vanuit de literatuur aangedragen: Het instellen van een rustperiode nadat zich een incident bij een evenement heeft voorgedaan. Een verstandige omgang met incidenten vraagt om rust van politici om niet te 'scoren', rust van de media om niet te dramatiseren en rust van de burger om zich niet te laten meeslepen door mediageweld, zo stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport 'Evenwichtskunst' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2011, p. 27). Na een incident moet de tijd worden genomen om rustig na te denken. Er moet niet meteen worden overgegaan tot het nemen van maatregelen, het vaststellen van nieuw beleid of het scherper toezicht gaan houden (Trappenburg, 2011, p. 51).

Waak voor tegenstellingen in beleid, voorwaarden en procedures

Veiligheidsbeleid, vergunningsvoorwaarden en nieuwe of aanvullende procedures die landelijk, regionaal dan wel individueel zijn ingegeven, kunnen elkaar tegenspreken. Hoe meer regels er worden opgesteld, hoe groter het risico is dat de regels elkaar gaan tegenspreken en je door de bomen het bos niet meer zien. Soms kunnen onbedoelde neveneffecten optreden of zelfs tegengestelde effecten teweeg worden gebracht.

Intensiveer toezicht en handhaving bij evenementen

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat adviezen voor evenementen vaak wel worden overgenomen, maar dat er vervolgens niet op wordt gecontroleerd. In theorie zijn er waterdichte vergunningsvoorwaarden, maar zonder toezicht op de naleving en controle op de handhaving hebben deze voorwaarden onvoldoende betekenis.

Gebruik de mogelijkheden die uit dit onderzoek zijn voortgevloeid om verbeteringen aan te brengen in de veiligheid van evenementen.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er ten behoeve van alle betrokkenen wel marginale verbeteringen mogelijk zijn in de organisatie van de veiligheid van evenementen, maar dat een fundamentele verandering in de huidige organisatie van evenementen en bijbehorend veiligheidsaspect niet noodzakelijk is. Het inzetten op deze marginale verbeteringen is echter wel aan te bevelen. Ondanks dat de aangereikte mogelijkheden niet zozeer 'anders' te noemen zijn, kunnen zij wel een bijdrage leveren aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen. Drie mogelijkheden om deze verbeteringen aan te brengen, zijn:

Besteed meer aandacht aan A-en B geclassificeerde incidenten

Voor de C geclassificeerde evenementen is relatief veel aandacht. Hierdoor krijgen de veiligheidsaspecten bij deze evenementen ook nadrukkelijk aandacht. Echter, de A-en B evenementen vormen het grote struikelblok. Bij deze evenementen gebeuren relatief de meeste incidenten. Door meer aandacht te besteden aan de A-en B geclassificeerde evenementen kan naar verwachting de veiligheid van evenementen worden verbeterd.

Zet een 'multi-evenementenpersoon' in

Uit dit onderzoek blijkt dat er binnen het evenementendomein sprake is van een verantwoordingsvraagstuk. 'Eilandjes-werken' en onvoldoende kennis van elkaars taken en verantwoordelijkheden zorgen ervoor dat de operationele voorbereiding van evenementen wordt bemoeilijkt. De operationele voorbereiding van evenementen kan worden verbeterd door heldere coördinatie middels de inzet van een 'multi-evenementenpersoon'.

Stel landelijke standaard voorwaarden op waarin de veiligheidsaspecten in de organisatie van evenementen expliciet worden meegenomen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er binnen het evenementendomein geen sprake is van audit society. Het aanwenden van nieuwe standaarden geeft betrokkenen echter wel meer houvast. In de praktijk blijkt hier zowel vanuit de organisatorische, politiek-bestuurlijke als vanuit de veiligheidskundige as behoefte aan te zijn. Stel daarom landelijke standaard voorwaarden op waarin de veiligheidsaspecten in de organisatie van evenementen expliciet worden meegenomen.

Verricht vervolgonderzoek binnen het evenementendomein

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er binnen het evenementendomein een professionaliseringsslag heeft plaatsgevonden. Onbekend is of de betrokkenen hierin op eenzelfde hoogte zitten. In een vervolgonderzoek zou professionalisering binnen het evenementendomein centraal gesteld moeten worden. Verricht tevens specifiek onderzoek naar de huidige instrumenten in de organisatie van evenementen en kristalliseer hier de knelpunten en succesfactoren uit. De trend van zelfredzaamheid viel buiten het kader van dit onderzoek, maar is een belangrijke trend in het openbaar bestuur en is ook in het evenementendomein zichtbaar. In een vervolgonderzoek zou deze trend centraal moeten staan.

9. DISCUSSIE

“Een onderzoeker kan niet waarde vrij zijn, maar hij kan wel proberen om ten gunste van de validiteit van zijn onderzoek waarderingsvrij te zijn” (Boeije, 2008, p. 151).

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de rol van de onderzoeker. Zoals in het begincitaat is aangegeven, kan een onderzoeker niet geheel waarde vrij zijn. In dit onderzoek is getracht om waardeoordelen te vermijden en zo de validiteit van het onderzoek te verhogen. Desondanks is een kritische reflectie op de gehanteerde methoden, de manieren van dataverzameling en de data-analyse gewenst. In het eerste deel van deze discussie wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek. Hierbij zullen de validiteit en betrouwbaarheid, die verbonden zijn aan de kwaliteit van het onderzoek, worden beschouwd. In het tweede deel worden specifieke beperkingen van het onderzoek genoemd. Tot slot worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

9.1 Resultatenanalyse van het onderzoek

Zoals in het begincitaat is aangegeven, kan een onderzoeker niet geheel waarde vrij zijn. Doordat het onderzoek bij de caseselectie en dataverzameling te maken heeft met de bias van de onderzoeker, kan er bewust gezocht zijn naar bewijs voor het optreden van de risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen. Ter voorkoming van selffulfilling prophecy is getracht om waardeoordelen te vermijden en zo de validiteit van het onderzoek te verhogen.

Het begrip veiligheid staat centraal in dit onderzoek. Een manco hieraan is dat veiligheid geen absoluut begrip is. Veiligheid is niet een op zichzelf staand begrip maar is relatief (Ballin, 2011). “Veiligheid is een complex thema met grote subjectieve componenten” (Uijlenbroek, 2010). Ook risico’s zijn niet objectief, maar subjectief van aard en zijn verbonden met waarden. In het essay ‘Veiligheid boven alles’ haalt Brenninkmeijer Slovic aan en stelt dat alleen al de wijze waarop informatie over risico’s gepresenteerd wordt, opmerkelijke invloed heeft op de waardering van de risico’s (Brenninkmeijer, 2011, pp. 25-26). Het subjectieve karakter van de centrale begrippen in het onderzoek, komen de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek niet ten goede. Door in de conceptuele verkenning de gehanteerde betekenis te verantwoorden en aan te sluiten bij reeds bestaande definities en gebruikte terminologieën, is getracht eenduidigheid over de beoogde betekenis van de begrippen te creëren.

De onderzoeksstrategie is met name kwalitatief van aard. Voordeel hiervan is dat de onderzoeker alles wat hij of zij waarneemt, kan meenemen in de dataverzameling. Dit levert een bijdrage aan de validiteit van de verzamelde gegevens. Dit onderzoek maakt gebruik van verschillende onderzoeksmethoden. De resultaten zijn verkregen middels deskresearch, diepte interviews met een open karakter en observaties. Door de combinatie van methoden van dataverzameling worden verschillende vormen van triangulatie toegepast. Dit waarborgt de validiteit van het onderzoek. Door diepte interviews af te nemen met een open karakter, is doorvragen mogelijk en kunnen sociaal wenselijke antwoorden worden teruggedrongen. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek. Door gedurende de interviews de antwoorden samengevat terug te koppelen, heeft een check plaatsgevonden of juiste interpretatie. Hierdoor zijn de betrouwbaarheid en validiteit verhoogd.

Ter waarborging van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek, zijn bij de caseselectie verschillende criteria gehanteerd. De incidenten die zich bij evenementen hebben voorgedaan, hebben plaatsgevonden binnen de tijdsperiode van de jaren 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Daarnaast hebben de incidenten zich in verschillende gemeenten op verschillende evenementen voorgedaan en hebben ze verschillende oorzaken.

Dit onderzoek heeft aangetoond dat de risico-regelreflex niet herkend wordt bij evenementen waar het incident gerelateerd is aan noodweer. Bij de geselecteerde incidenten bij evenementen waar sprake is van incidenten door gemotoriseerde voertuigen, wordt de risico-regelreflex vaker herkend. Verder is aangetoond dat het al dan niet herkennen van een indicator niet rechtstreeks leidt tot herkenning van de risico-regelreflex, maar dat de combinatie van indicatoren bepalend is. Dit onderzoek heeft nieuwe inzichten gegeven in het optreden van de risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen en heeft tevens mogelijkheden belicht waarop de veiligheid van evenementen anders kan worden georganiseerd zodat een bijdrage kan worden geleverd aan de veiligheid van evenementen. In tegenstelling tot wat aan het begin van dit onderzoek verwacht werd, is er nog een andere verklaring gevonden voor het mogelijk optreden van de risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen. Het grote belang dat wordt gehecht aan een goede onderlinge relatie tussen de betrokkenen kan namelijk ook het optreden van de risico-regelreflex stimuleren aangezien met minder kritisch wordt op de producten van een ander. De samenhang van de resultaten met het reeds geschetste kader is dat de onderzoeksresultaten zijn geanalyseerd aan de hand van theorieën en ondersteunende informatie zoals in het theoretisch kader en het beleidskader zijn geschetst.

9.2 Beperkingen van het onderzoek

Door het onderzoeksveld in drie assen te verdelen en de onderzoeksvragen vanuit verschillende invalshoeken te belichten, is getracht een compleet beeld van het onderzoeksveld te krijgen en tot gedegen resultaten te komen. Echter, ondanks deze indeling zijn deze assen wel met elkaar verbonden. De assen zijn onderling van elkaar afhankelijk waardoor de resultaten niet als geheel betrouwbaar kunnen worden beschouwd.

De onderzoeksstrategie is met name kwalitatief van aard. Naast de genoemde voordelen, kan het minder gestandaardiseerde karakter als nadeel worden benoemd (Boeije, 2008). Daarnaast is er binnen het afnemen van diepte interviews met een open karakter, gebruik gemaakt van semigestructureerde vragen. Hierbij is ruimte om wel of niet door te vragen. Dit kan een belemmering kan vormen in de betrouwbaarheid (Boeije, 2008). Deze nadelen zijn deels ondervangen door, waar mogelijk, data te standaardiseren en triangulatie van zowel data, methoden als theorie toe te passen.

Er is naar gestreefd om het onderzoek breed in te zetten en incidenten bij evenementen in heel Nederland in kaart te brengen en op basis van dat overzicht een selectie te maken. Op deze manier worden zo min mogelijk incidenten vergeten die van invloed zijn op het veronderstelde verband. Echter, na onderzoek is gebleken dat er geen dataset wordt bijgehouden van incidenten bij evenementen, zowel niet landelijk als regionaal. Door praktische beperkingen kan dit onderzoek daarom geen volledig overzicht bieden van de incidenten die zich landelijk in de onderzoekstermijn van 2010 t/m 2014 hebben voorgedaan. Deze beperking heeft tevens een negatieve invloed op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. De resultaten en de conclusie zijn algeheel geldend. Echter, aangezien voor dit onderzoek een relatief kleine dataset is gebruikt, heeft dit gevolgen voor de externe validiteit. Het onderzoek heeft daardoor voor andere situaties minder geldigheid.

De betrouwbaarheid van het onderzoek zou vergroot kunnen worden door meer cases in het onderzoek mee te nemen en meerdere onderzoekers onafhankelijk van elkaar selectiecriteria te

laten opstellen en het optreden van de risico-regelreflex naar aanleiding van incidenten bij evenementen te laten vaststellen. Een dergelijke vorm van beoordeling viel buiten de mogelijkheden van dit onderzoek.

9.3 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek is vooral gericht op de risico-regelreflex en de oorzaken van deze reflex. Tevens is gekeken op welke manier de veiligheid van evenementen anders kan worden georganiseerd zodat een bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de veiligheid van evenementen. Voordat beslissingen genomen kunnen worden over het anders organiseren van de veiligheid van evenementen, is het raadzaam om nog specifiek onderzoek naar de huidige instrumenten te verrichten en hier de knelpunten en succesfactoren uit te kristalliseren. Dit onderzoek geeft enkel een kijkje op hoe evenementenveiligheid eventueel anders zou kunnen worden georganiseerd.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er binnen het evenementendomein een professionaliseringsslag heeft plaatsgevonden. Onbekend is of de betrokkenen hierin op eenzelfde hoogte zitten. In dit onderzoek is onder andere naar voren gekomen dat het gewenst is dat gemeenten daarin nog verder professionaliseren. In een vervolgonderzoek zou professionalisering binnen het evenementendomein centraal gesteld moeten worden.

Uit de diepte interviews en de observaties in dit onderzoek, is naar voren gekomen dat zelfredzaamheid een belangrijke trend is in het openbaar bestuur en ook in het evenementendomein zichtbaar is. Deze trend viel echter buiten het kader van dit onderzoek. In een vervolgonderzoek zou deze trend centraal moeten staan.

NAWOORD

Het schrijven van deze masterthesis heb ik als zeer interessant en leerzaam ervaren. Ik ben ontzettend trots op het eindresultaat. Daarnaast ben ik ook erg blij dat ik hiermee een leuke en afwisselende studentenperiode kan afronden en verder kan gaan met een nieuwe stap.

Alle begin is moeilijk en de laatste loodjes wegen het zwaarst. Dat heb ik zeker ook ervaren tijdens het schrijven van mijn masterthesis. Het was voor mij in het begin erg zoeken en ondanks de vele positieve commentaren van begeleiders en collega's, had ik met veel onzekerheden te maken. Ik twijfelde enorm of ik wel op de juiste weg zat. Verder bleek het moeilijk om aan de juiste data te komen. Tegelijkertijd vormde dit een enorme uitdaging en een boost om door te gaan.

Tijdens mijn afstudeerstage en het schrijven van mijn masterthesis heb ik geleerd dat een open houding veel kan opleveren. Netwerken is essentieel om effectief en efficiënt te kunnen werken. Mede hierdoor heb ik binnen een kort tijdsbestek alle interviews kunnen inplannen en verwerken. Het bijhouden van een goede planning en het gestructureerd te werk gaan, hebben mij gedurende het proces scherp gehouden en erg geholpen om een goed eindresultaat neer te zetten.

Ik heb genoten van een leerzame en uitdagende afstudeerperiode bij Veiligheidsregio IJsselland. Gedurende deze periode is mijn interesse in het veiligheidsdomein nog verder vergroot. Vanaf 1 september ga ik bij Veiligheidsregio IJsselland aan de slag als Beleidsmedewerker Crisisbeheersing. Ik kijk erg uit naar deze nieuwe uitdaging!

Nathanie Doornwaard

Zwolle, augustus 2015.

LITERATUURLIJST

- Actal. (2011). *Armslag voor de politieprofessional*. Den Haag: Actal.
- Baarda, D., de Goede, M., & Teunissen, J. (2009). Observeren, hoe doe ik dat? In D. Baarda, M. de Goede, & J. Teunissen, *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen/ Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Ballin, E. (2011). Voorwoord. In J. v. Tol, I. Helsloot, & F. Mertens, *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (Vol. Voorwoord, pp. 5-7). Den Haag, Zuid-Holland, Nederland: Boom Lemma.
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Brenninkmeijer, A. (2011). Risico's, chaos en het perspectief van de burger. In J. v. Tol, I. Helsloot, & F. Mertens, *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.
- Brohm, R., & Jansen, W. (2010). *Kwalitatief onderzoeken*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Bruinooge, P. (2015, augustus 5). Politiestakingen bij openingswedstrijd eredivisie. (F. de Jong, Interviewer) Nederlands Publiek Omroepbestel. Radio 1.
- Cicero, M. (44 v.C.). *De Officiis*.
- Commissie-Geelhoed. (1983-1984). Deregulering van overheidsregelingen. Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen. Den Haag, Zuid-Holland, Nederland: Tweede Kamer.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research*. London: Sage.
- Costermans, I. (2014). *Finance: Ideaal moment om PPS in ere te herstellen*. Opgeroepen op mei 28, 2015, van Publiek-private samenwerking: <http://www.allesoverpps.be/finance/ideaal-moment-om-pps-in-ere-te-herstellen>
- Damme, E. v. (2006). Privatisering, deregulering en marktwerking. *AElementair*, 5(3), 8-10.
- Denzin, N. (1978). *The research act*. Chicago: Aldine.
- Dorst, M. v., & Schaap, S. (2011). *Handreiking Evenementenveiligheid, deel III, Gemeenten: de regie in handen*. Kenniscentrum Evenementenveiligheid. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dwyer, J. (1990). The Pathology of Symbolic Legislation. *Ecology Law Quarterly*, 17, 233-316.
- Eeten, M. v. (2010). Dag van het Risico. Den Haag.
- Encyclo. (2015a). *Actoren*. Opgeroepen op juni 3, 2015, van Encyclo: <http://www.encyclo.nl/begrip/actoren>
- Encyclo. (2015b). *Risico*. Opgeroepen op juni 1, 2015, van Encyclo: <http://www.encyclo.nl/begrip/risico>
- Event Safety Institute. (2014, december 24). *Blogs*. Opgeroepen op april 21, 2015, van Event Safety Institute: <http://www.eventsafetyinstitute.nl/project/van-incidentpolitiek-naar-structurele-verbetering-2/>
- Food, Events and Things [FEAT] Ltd. (2015). *Introduction*. Opgeroepen op augustus 6, 2015, van The Purple Guide: <http://www.thepurpleguide.co.uk/index.php/introduction>
- Gemeente Heerlen. (2013, november 28). *Evenementenbeleid vergunningverlening, veiligheid en facilitering*. Heerlen: College van burgemeesters en wethouders.
- George, A., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: BCSIA Studies in International Security, MIT Press.
- Gersons, B. (2010, april 26). *Ontdekkingen*. Opgeroepen op mei 30, 2015, van Crisisbeheersing.nu: <http://cbh.nu/>
- Glastra van Loon, J. (1985, september). Dereguleren. Maar hoe? *Idee'66*, 6(3), pp. 62-65.

- Grabosky, P. (1995). Counterproductive Regulation. *International Journal of the Sociology of Law*, 23, 347-369.
- Helsloot, I. (2011). *Wetenschappelijke en ambtelijke invalshoeken in rapport van het symposium 'De risicoregereflex in het openbaar bestuur'*. Den Haag: Academie voor Wetgeving.
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2015). Krachten risico-regelreflex beschreven in 27 voorbeelden. (N. C. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Red.) *Nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 62-63.
- Helsloot, I., & Tol, J. v. (2012). *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hengst, M. d., Regterschot, H., & Rovers, B. (2014). *Intelligence bij evenementen: een inventarisatie van risicomanagementpraktijken bij de politie*. Den Haag: Boom Lemma.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2012). *Handreiking Evenementenveiligheid*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2015, januari 8). *Dossiers Wet veiligheidsregio's*. Opgeroepen op april 28, 2015, van Infopunt Veiligheid: <http://www.infopuntveiligheid.nl/Dossier/89/wet-veiligheidsregios-wvr.html>
- Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement [COT]. (2009). *Veilige Evenementen*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Kelle, U. (2014, juli 28). Mixed Methods: Integrating Qualitative and Quantitative Research. Hamburg, Duitsland: Helmut-Schmidt-University Hamburg.
- Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek. (2014). *Reflex*. Opgeroepen op juni 1, 2015, van Woorden.org: <http://www.woorden.org/woord/reflex>
- Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek. (2015a). *Incident*. Opgeroepen op mei 5, 2015, van Woorden.org: <http://www.woorden.org/woord/incident>
- Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek. (2015b). *Actor*. Opgeroepen op juni 3, 2015, van Woorden.org: <http://www.woorden.org/woord/actor>
- Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek. (2015c). *Knelpunten*. Opgeroepen op juni 3, 2015, van Woorden.org: <http://www.woorden.org/woord/knelpunt>
- Kernerman Nederlands Leerderswoordenboek. (2015d). *Trend*. Opgeroepen op juni 6, 2015, van Woorden.org: <http://www.woorden.org/woord/trend>
- Klijn, E., & Teisman, G. (2000). Governing Public-Private Partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships. (S. Osborne, Red.) *Public-Private Partnerships*, 84-102.
- Klijn, E., & Twist, M. v. (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland. *M&O tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 3(4), 156-169.
- Kommerkamp, J. (2014). *Publieksveiligheid bij evenementen Veiligheidsregio IJsselland*. Werkgroep Publieksveiligheid bij Evenementen. Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland.
- Kommerkamp, J., & Veeneman, L. (2010). *Beleid veiligheid bij evenementen Veiligheidsregio IJsselland; Advisering, vergunningverlening, operationele voorbereiding en evaluatie*. Veiligheidsregio IJsselland, Veiligheidsbestuur. Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks; a network perspective on problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Leone, R. (1986). Who Profits? Winners, Losers and Government regulation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 248.
- Livius. (59 v.C.-17 n. C.). *Ab urbe condita*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Burgers over risico's en incidenten*. DGBK/ APS/ Publieke Sector. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015a). *Home*. Opgeroepen op juni 3, 2015, van EvenementAssistent: <http://www.evenementassistent.nl/>

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015b). *Handreiking Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2007). *Strategie Nationale Veiligheid*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2004). *Nuchter omgaan met risico's/ Beslissen met gevoel voor onzekerheden*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Morin, E. (2008). *On complexity*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Muller, E., Helsloot, I., & van Wegberg, R. (2012). Vormen van veiligheid. In E. Muller, *Veiligheid* (pp. 61-94). Deventer: Kluwer.
- Nederlandse Omroep Stichting [NOS]. (2015, augustus 1). NOS Journaal. Hilversum, Noord Holland, Nederland.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid [OVV]. (2015). *Monstertruck ongeval Haaksbergen. Tussen vergewissen en vergunnen*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Oosterik, E. (2014). *Regionaal Risicoprofiel*. Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland.
- Opstelten, I. (2011a). *Minder regels, meer op straat*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Voorlichting.
- Opstelten, I. (2011b). *Actieprogramma Bureaucratie: Minder regels, meer op straat*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Voorlichting.
- Opstelten, I., & Scholten, J. (2014). Meta-analyse: principes en valkuilen. *Klinische praktijk*, 158(A6882).
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass: Addison-Wesley. Mass: Addison-Wesley.
- Östlund, U. (2011, maart). Combining qualitative and quantitative research within mixed method research designs: A methodological review. 48(3), 369-383.
- Ridder, J. d. (2004). *Een goede raad voor toezicht (oratie)*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Ridder, K. d., & Reinders, S. (2014). *Regulering, toezicht en de risico-regelreflex*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Rousseau, J. (1762). *Émile ou de l'éducation*. Parijs: Libro primero, Oeuvres complètes, 4.
- Ruitenbergh, A., & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Den Haag: Kluwer b.v.
- Smit, N. (2015). Vergunningverlening als veiligheidskritisch proces. (N. C. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Red.) *Nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 52-53.
- Spies, J. (2012). Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden. In I. Helsloot, & J. v. Tol. Den Haag, Zuid-Holland, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Spradley, J. (1980). *Participant observation*. Forth Wirth: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Stentor, d. (2013, april 16). *Regio*. Opgeroepen op april 21, 2015, van de Stentor: <http://www.destentor.nl/regio/steenwijkerland/maatregelen-na-evaluatie-dicky-woodstock-1.3769685>
- Stewart, R. (1988). Regulation and the Crisis of Legalisation in the United States, Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches. *Terence Daintith*, 97-133.
- Stol, W. (2011). Focus op integrale veiligheid. In W. Stol, J. Rijpmma, C. Tielenburg, & (red.), *Basisboek Integrale Veiligheid* (p. 40). Bossum: Coutinho.
- Sunstein, C. (1990). Paradoxes of the regulatory state. *University of Chicago Law Review*(57), 407-441.
- Swanborn, P. (2003). *Case study's Wat wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom.
- SWC. (2015). *Incident*. Opgeroepen op mei 25, 2015, van Woorden-boek.nl: <http://www.woorden-boek.nl/woord/incident>

- Tol, J. v. (2011). Samenvattende analyse: belemmerende overtuigingen en een half dozijn oplossingsrichtingen. In J. v. Tol, I. Helsloot, & F. Mertens, *Veiligheid boven alles?: Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp. 149-174). Den Haag: Boom Lemma.
- Tol, v. J., Helsloot, I., & Mertens, F. (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.
- Trappenburg, M. (2010, mei 15). *Opinie&Debat*. Opgeroepen op juni 1, 2015, van NRC Handelsblad: <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2010/mei/15/incidenten-worden-niet-voorkomen-door-steeds-nieuwe-11889621>
- Trappenburg, M. (2011). Waarom het allemaal niet lukt. In J. v. Tol, I. Helsloot, & F. Mertens, *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp. 41-42). Den Haag: Boom Lemma.
- Trappenburg, M. (2014, december 21). *Risico-regelreflex*. Opgeroepen op april 20, 2015, van Margo Trappenburg: <http://margotrappenburg.nl/portfolio/risico-regelreflex/>
- Turtelboom, A. (2014). *Debat: Visie Annemie Turtelboom*. Opgeroepen op mei 28, 2015, van Publiek-private samenwerking: <http://www.allesoverpps.be/debat/debat-visie-annemie-turtelboom>
- Tweede Kamer. (2012, juni 19). *Officiële bekendmakingen, Naar een veiliger samenleving, Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 28684 nr.357*. Opgeroepen op april 21, 2015, van Overheid.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28684-357.html>
- Uijlenbroek, J. (2010, juli/augustus). Gezond omgaan met risico's en incidenten. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 1.
- van Duin, M. (2015, augustus 11). *Blogs*. Opgeroepen op augustus 14, 2015, van Instituut Fysieke Veiligheid: <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/Dossieritem/122/6788/menno-van-duin-blogt-aplhen-haaksbergen-en-zo-meer.html>
- van Noije, L., & Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Veiligheidsbureau. (2014). *Crisisplan 2015-2018*. Veiligheidsregio IJsselland, Veiligheidsbureau. Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland.
- Veiligheidsregio IJsselland. (2011, april 1). Beleidskaders advisering en voorbereiding veiligheid bij grootschalige evenementen. Apeldoorn, Gelderland, Nederland: Veiligheidsdirectie.
- Veiligheidsregio IJsselland. (2013). *Organisatieplan*. Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland.
- Veiligheidsregio IJsselland. (2014). *Beleidsplan 2015-2018*. Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma.
- Vries, H. d., Dijkstra, J., & Engelen, W. (2008). *Reflex*. Opgeroepen op juni 1, 2015, van Digischool: <http://static.digischool.nl/bi/pbb/search.php>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR]. (2011). *Evenwichtskunst: over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

BIJLAGEN

Bijlage I: Afkortingenlijst

Bijlage II: Procesmodel evenementenveiligheid

Bijlage III: Overzicht respondenten

Bijlage IV: Observatie 1

Bijlage V: Observatie 2

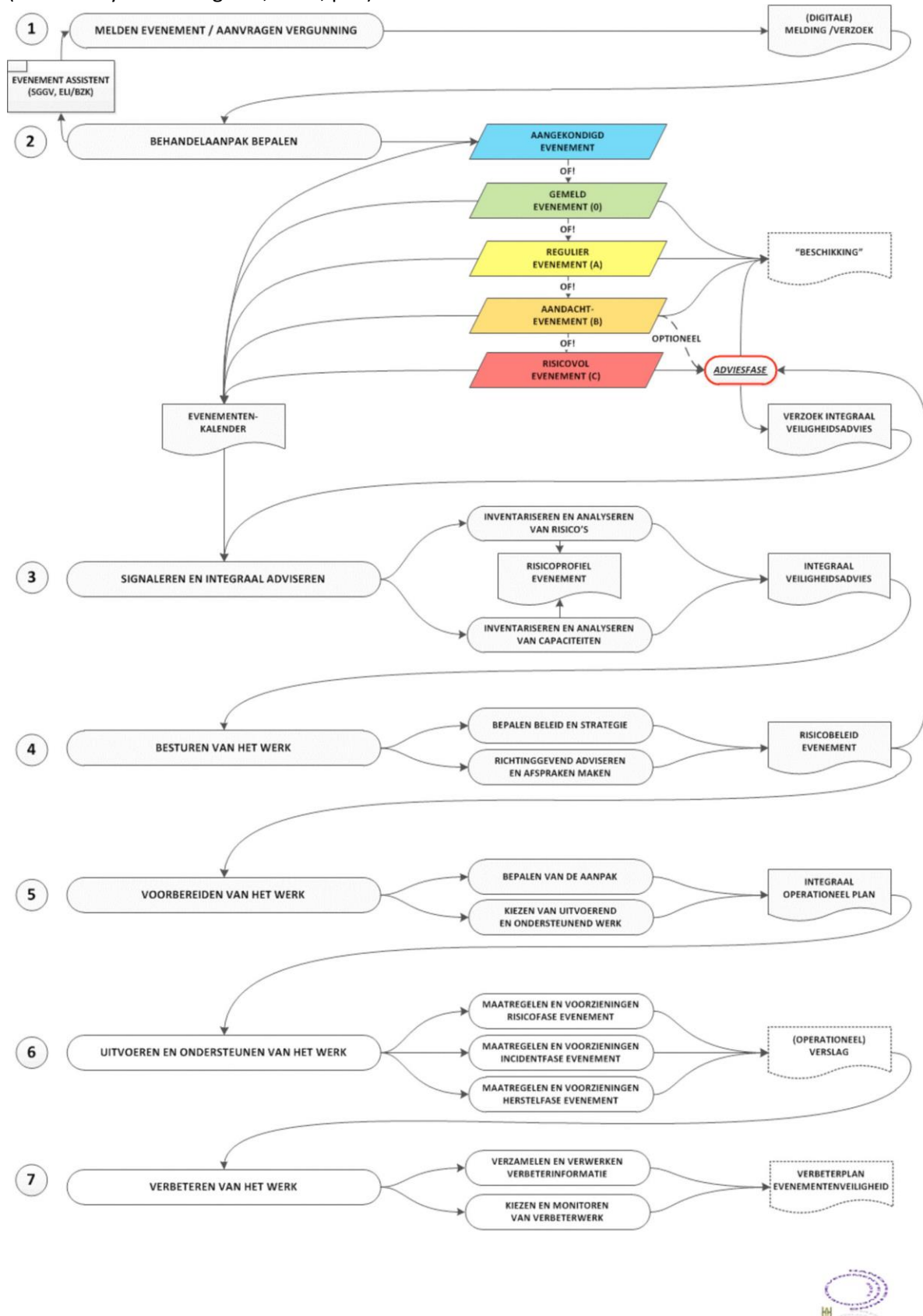
Bijlage VI: Observatie 3

Bijlage I: Afkortingenlijst

Awb	Algemene wet bestuursrecht
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BFO	Bevrijdingsfestival Overijssel
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COT	Instituut voor Veiligheids-en Crisismanagement
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
GEOZ	Gemeentelijk Evenementen Overleg Zwolle
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
HEv	Handreiking Evenementenveiligheid
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IVJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
KCEV	Kenniscentrum Evenementenveiligheid
LVE	Landelijke Voorziening Evenementen-vergunning
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NPM	New Public Management
NTTO	Nederlandse Truck-en Tractorpulling Organisatie
OVV	Onderzoeksraad Voor Veiligheid
PFI	Private Finance Initiative
POC	Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing
PPS	publiek-private samenwerking
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
RRR	risico-regelreflex
SGBO	Staf Grootschalig Bijzonder Optreden
SGBO Plus	Staf Grootschalig Bijzonder Optreden Plus
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VWS	Ministerie van Veiligheid, Welzijn en Sport
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wpg	Wet publieke gezondheid
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Bijlage II: Procesmodel evenementenveiligheid

(Instituut Fysieke Veiligheid, 2012, p. 9)



Bijlage III: Overzicht respondenten

As	Functie	Naam
Organisatorisch	Evenementenorganisator StudioTas	De heer Teitsma
	Evenementenorganisator High Energy Events	Mevrouw Verbeek
Politiek- bestuurlijk	Adviseur vergunningen gemeente Zwolle en secretaris GEOZ	Mevrouw Jacobs
	Adviseur vergunningen gemeente Zwolle en secretaris GEOZ	Mevrouw Boezelman
	Burgemeester gemeente Deventer	De heer Heidema
	Burgemeester gemeente Hardenberg	De heer Snijders
	Burgemeester gemeente Kampen	De heer Koelewijn
	Burgemeester gemeente Zwolle	De heer Meijer
Veiligheidskundig	Kolom politie Operationeel expert evenementen, Voorzitter werkgroep (risico) evenementen Veiligheidsregio IJsselland	De heer Kommerkamp
	Kolom politie Horeca commandant	De heer Mezach
	Kolom brandweer Specialist Operationele Voorbereiding Brandweer	Mevrouw Wilmsen
	Kolom brandweer Adviseur Risicobeheersing	De heer Koerkamp
	Kolom bevolkingszorg Adviseur Veiligheidsbureau	De heer Zwart
	Kolom bevolkingszorg Voorzitter GEOZ, Voorzitter werkgroep crowdmanagement	De heer Bruins Slot
	Kolom GHOR Medewerker Beleidsadvisering	Mevrouw Reinders

Bijlage IV: Observatie 1

Op zaterdag 25 april heeft een observatie plaatsgevonden de het evenementen: Viering 200 jaar Koninkrijk & Lang Leve de Club. De locatie van deze evenementen betreft het Provinciehuis van Overijssel met het aangrenzende Park de Wezenlanden en de Wethouder Alferinkweg. Het evenement duurt van 10.30-16.15 uur en er worden 30.000 bezoekers verwacht. Om de veiligheid op het festival te waarborgen, werkt het festival nauw samen met een aantal partijen. Een groot deel van deze partijen zijn externe partijen. Het terrein is in 4 hoofdgebieden ingedeeld, te weten: het hoofdveld, de sport area, de bloementuin en het eiland.

Tijdens deze observatie heb ik meegelopen met een politiemedewerker. De standplaats was het commandovoertuig van de politie. Verder ben ik meegegaan met verschillende rondes over het terrein. Communicatie verliep via portofoons. De sfeer was opgetogen en verwachtingsvol. Opvallend was de grote politie-inzet. Er is met name ingezet op het crowdmanagement vanwege de verwachte bezoekersaantallen. Middels camera's, bereden politie en veel politie en burger, is de massa in de gaten gehouden. Echter, de bezoekersaantallen vielen tegen, maar er werd wel vastgehouden aan alle ingezette maatregelen. Vanwege de aanwezigheid van het Koninklijk Paar is ook groot ingezet. Als hoogtepunten waren de aankomst van het Koninklijk Paar en de ronde over het terrein met aansluitend het taartmoment aangemerkt. Opvallend was dat er onderling werd gevraagd of je het Koninklijk Paar wel goed hebt kunnen zien, wat voor mij persoonlijk niet het doel van de dag was. Tijdens de rondes is het mij opgevallen dat iedereen zijn plek, taken en verantwoordelijkheden goed wist. Opvallend was dat de camerabeelden in het commandovoertuig van slechte kwaliteit waren en er vertraging in het beeld zat. Verder was er, mede vanwege de lage bezoekersaantallen, weinig op de camerabeelden op te merken, waardoor er vooral over andere zaken met elkaar werd gesproken.

Bijlage V: Observatie 2

Op dinsdag 5 mei heeft een observatie plaatsgevonden bij de evenementen: Bevrijdingsfestival Overijssel (BFO), Dance4Liberation en de muziek(podium)activiteiten in het centrum van Zwolle. De locatie van de evenementen betrof Park de Wezenlanden te Zwolle inclusief Nooterhof, Zwolle centrum en de IJsselhallen. Het evenement in het park duurde van 11.00 tot 23.30 uur, in de binnenstad van 13.00 tot 24.00 uur en bij Dance4Liberation in de IJsselhallen van 12:00 tot 23:30 uur. De horeca in de binnenstad van Zwolle was tot maximaal 05.00 uur geopend. In Park De Wezenlanden werden gespreid over de gehele dag 60.000 tot 80.000 bezoekers verwacht, in de binnenstad van Zwolle in totaal 30.000 en bij de IJsselhallen maximaal 20.000 (maximaal aantal kaarten).

De observatie is begonnen in het politiebureau aan de Koggelaan te Zwolle. Hier zijn de vergaderingen van de Staf Grootschalig Bijzonder Optreden Plus (SGBO Plus) bijgewoond. Dit orgaan hield stond in constant contact met de collega's op de evenementenlocaties. De vergaderingen hadden allemaal dezelfde structuur. Bij de eerste vergadering is begonnen met een voorstelronde. Opvallend was dat bij de eerste vergadering niet iedereen aanwezig was. Na het bespreken van het doel van de vergadering en het bespreken van centrale thema's, werd een vragenronde gehouden waarbij elke deelnemer de gelegenheid kreeg voor het inbrengen van eigen punten. Afsluitend werden de acties verdeeld en overeengekomen over het tijdstip van de volgende vergadering. Een van de centrale thema's was de weersverwachting. Het was erg onstuimig weer. Als actie is via verschillende kanalen, waaronder social media, naar potentiële bezoekers informatie verspreid en zijn adviezen verleend. Voorbeelden hiervan zijn het advies om later te komen aangezien begin van de middag de piek werd verwacht en het advies om goed gekleed van huis te gaan, zowel regenkleding als warme kleding aangezien het 's ochtends warm en zomers aanvoelde maar een snelle wisseling werd verwacht in de loop van de middag. Bij de vragenronde was het opvallend dat

alle aanwezigen punten hadden om in te brengen en elk punt kreeg evenveel aandacht en werd serieus genomen. De volgende vergaderingen zijn relatief snel op elkaar gepland, maximaal 3 kwartier later, vanwege het onstuimige weerbeeld en gestreefd werd om de vergaderingen maximaal een kwartier te laten duren, zodat niet te lang geen contact werd onderhouden met de achterban. Verder was het in de vergaderingen niet toegestaan om telefoons, portofoons en dergelijke aan te hebben staan, om de vergadering zo min mogelijk te storen. Bij verwachte telefoontjes werd geacht dit aan het begin van de vergadering te melden. Na de vergadering ging iedereen naar zijn of haar eigen kantoor toe om de informatie aan de achterban door te geven en verdere bevindingen te delen.

Na het bijwonen van een aantal SGB0 Plus vergaderingen, ben ik samen met een agent naar de IJsselhallen gegaan voor een laatste schouw van het terrein. Daar aangekomen bleek de groep voor de schouw niet compleet te zijn. Na een tijd gewacht te hebben werd duidelijk dat de schouw niet door zou gaan, aangezien deze de avond daarvoor al was verricht. Daarop hebben we besloten zelf nog een ronde te doen, zodat we het terrein niet alleen van de kaart kenden, maar ook in het echt hadden aanschouwd. Bij het verlaten van het terrein viel het op dat een aantal dranghekken bij de ingang al waren omgewaaid. Dit is doorgegeven aan de organisatie en opnieuw bevestigd. Aangezien vanuit het SGB0 Plus de informatie kwam dat er harde rukwinden werden verwacht, is het hele terrein nogmaals langsgelopen en gecontroleerd. Na dit te hebben aanschouwd ben ik terug gegaan naar de Koggelaan voor een nieuwe SGB0 Plus vergadering.

In de derde SGB0 Plus vergadering stond opnieuw de weersverwachting centraal. Daarnaast is ingegaan op de vervoersstromen. De berichtgeving kwam binnen dat het Centraal Station drukker werd en de mensenmassa begon zich te verplaatsen naar Park de Wezenlanden. Na het bijwonen van de derde SGB0 Plus vergadering ben ik naar het Provinciehuis vertrokken om daar de vergaderingen bij te wonen betreffende het evenement in Park de Wezenlanden. Deze vergaderingen gingen er 'rommeliger' en onrustiger aan toe dan de vergaderingen aan de Koggelaan. Hier werd ondertussen meer gebeld en werd sneller op elkaar afgestemd. Opvallend was dat de gespreksonderwerpen hier praktischer waren dan aan de Koggelaan. Hier zat je er met de 'neus bovenop'. Deze vergaderingen vonden ongeveer eens per anderhalf uur plaats. Ook in deze vergaderingen stond de weersverwachting centraal. Er was continu contact met een meteoroloog. Tijdens een van de vergaderingen kwam het reuzenrad ter sprake. Een medewerker van de brandweer gaf aan dat het enkele minuten duurt voordat het laatste bakje beneden is. Bij dit onstuimige weerbeeld waarbij onweer en harde windstoten werden verwacht, was het volgens deze persoon niet verantwoord om het reuzenrad te laten draaien. Hierop is besloten om het reuzenrad per direct stil te leggen totdat de weersvoorzichten beter waren. Verder was het opvallend dat tijdens de vergaderingen en tussen de vergaderingen door, iedereen rustig te werk ging en niet gestrest overkwam, ondanks het onstuimige weer.

Tussen de vergaderingen door ben ik over door Park de Wezenlanden heen gelopen en heb ik meegekeken in het Provinciehuis met de camerabeelden. Opvallend was dat de bezoekers tijdens een hoosbui massaal onder het provinciehuis gingen schuilen waardoor de toegang werd versperd. Na het binnenkomen van deze melding in het Provinciehuis zijn gelijk stappen ondernomen om dit op te lossen. Tijdens de wandeling door Park de Wezenlanden is mij de gemoedelijke sfeer opgevallen. Ik heb geen opstootjes of ruzies meegekregen en medewerkers en vrijwilligers gingen gemoedelijk met elkaar en met de bezoekers om.

Rond 18.00 uur heb ik het Provinciehuis verlaten om de situatie in de binnenstad te bekijken. Opvallend was dat rond dit tijdstip, veel mensen van Park de Wezenlanden richting de binnenstad vertrokken, vermoedelijk om daar te eten. Onderweg ben ik een aantal agenten tegengekomen en in de binnenstad zelf ook een aantal. Ook in de binnenstad was de sfeer gemoedelijk. Opvallend was dat in de binnenstad de doelgroep iets ouder was dan in Park de Wezenlanden. De terrassen zaten

allemaal vol en ook binnenin de kroegjes en eettentjes was het druk. Om 00.00 uur heb ik de binnenstad verlaten en kwam een einde aan de observatie. De evenementen tijdens deze dag zijn allen zonder grote calamiteiten verlopen.

Bijlage VI: Observatie 3

Op maandag 11 mei heeft een observatie plaatsgevonden bij het Gemeentelijk Evenementen Overleg Zwolle (GEOZ). Dit is een van de overlegorganen binnen de gemeente die zich bezighoudt met de advisering in de aanloop van de vergunningverlening. Naast dit overlegorgaan is er nog een regionaal crowdmanagementoverleg. Deze vergadering vond plaats op het Stadkantoor te Zwolle en startte om 9.00 uur. Voor de vergadering was twee uur ingepland, maar heeft een uur geduurd.

Voorafgaand aan het GEOZ zijn een agenda met de notulen van het vorige overleg verstuurd. Het GEOZ wordt maandelijks gehouden. De vergadering volgde precies de agenda. Opvallend was dat de punten vlot werden besproken en er niet op een onderwerp is blijven hangen. Verder was opvallend dat de voorzitter iedereen die van het onderwerp dreigde af te wijken, daarop attendeerde en nogmaals kort het doel van de deze vergadering aangaf. Na de opening en de mededelingen is de actielijst van de vorige vergadering besproken. Vervolgens is de evenementenkalender besproken. Hier was speciale aandacht voor de evenementen in juni en juli. Daarna is kort aandacht geweest voor de werkgroep crowdmanagement. Vervolgens zijn de nieuwe aanvragen besproken. Opvallend was dat er bij de genoemde aanvragen door de voorzitter is aangegeven dat de deelnemers van de vergadering hierbij specifiek moesten nadenken over mogelijk bijzondere aspecten voor de advisering. Daarna zijn de evaluaties besproken en is kort ingegaan op het evenementenbeleid. Bij de bespreking van de evaluaties is kort teruggeblikt op 200 Jaar Koninkrijk, Lange Leve de Club en Bevrijdingsfestival Overijssel. Alle aanwezigen gaven aan dat de evenementen volgens verwachting, goed en zonder calamiteiten zijn verlopen. Daarna is een rondvraag geweest. Opvallend hieraan was dat niemand punten ter bespreking gehad. Vervolgens is de vergadering gesloten.