

BURGEMEESTERS EN EVENEMENTENVEILIGHEID

EEN KWALITATIEF ONDERZOEK NAAR DE MATE VAN BETROKKENHEID
VAN NEDERLANDSE BURGEMEESTERS BIJ EVENEMENTENVEILIGHEID

Steve Janssen

MASTERTHESIS

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Besturen van Veiligheid

Begeleidend docent:
dr. Stijn van Voorst

In opdracht van de
Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

juli 2021

Radboud Universiteit



“Betrokkenheid is een daad, geen woord.”

Jean-Paul Sartre (1905-1980)

SAMENVATTING

Burgemeesters zijn in formeel opzicht verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, zo ook tijdens evenementen. Incidenten met betrekking tot evenementenveiligheid kunnen hun positie daarom ernstig onder druk zetten. Toch zijn niet alle burgemeesters optimaal betrokken bij vraagstukken op het gebied van evenementenveiligheid, blijkt uit eerder onderzoek van Joustra et al. (2015) en ervaringen van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Dit onderzoek gaat daarom op zoek naar de factoren die verklaren in welke mate Nederlandse burgemeesters betrokken zijn bij dit domein. Ook de noodzaak van (meer) betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid komt aan de orde.

Dit onderzoek is kwalitatief van aard en heeft de kenmerken van een gevalstudie. Er hebben dertien interviews plaatsgevonden met in totaal zestien respondenten. Tien interviews vonden plaats met burgemeesters uit vier kleine, drie middelgrote en drie grote Nederlandse gemeenten. De overige zes gesprekken werden gehouden met vier ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid en twee experts op het gebied van crisisbeheersing en/of evenementenveiligheid. Deze interviews waren semigestructureerd van aard, waardoor aan alle respondenten dezelfde vragen werden gesteld en er tevens ruimte was om per interview in te gaan op specifieke zaken.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat vijf factoren van invloed zijn op de mate waarin burgemeesters betrokken zijn bij evenementenveiligheid. Ten eerste zijn zij meer betrokken bij evenementen met een risicovoller karakter. Zij percipiëren dergelijke evenementen als urgenter en zijn daardoor meer betrokken bij de veiligheidsvraagstukken die rondom het evenement spelen. Ten tweede zijn burgemeesters meer betrokken bij evenementenveiligheid kort na het ontstaan van een betekenisvol incident tijdens een evenement, ook als dit incident buiten de eigen gemeentegrenzen plaatsvindt. Ten derde verandert de mate van betrokkenheid naarmate zij het burgemeestersambt langer vervullen. Voor sommige burgemeesters betekent dit dat zij meer betrokken geraken, terwijl anderen juist in mindere mate betrokken blijven. Ten vierde is de leiderschapsstijl van de burgemeesters van invloed op de mate van betrokkenheid. Dit onderzoek heeft echter niet vast kunnen stellen welk type leiderschap zorgt voor meer of minder betrokkenheid bij evenementenveiligheid. Ten vijfde zijn burgemeesters met een persoonlijke interesse in evenementen en/of veiligheid meer betrokken bij evenementenveiligheid dan burgemeesters zonder deze intrinsieke motivatiebron.

Al met al is gebleken dat de mate waarin Nederlandse burgemeesters betrokken zijn bij vraagstukken op het gebied van evenementenveiligheid varieert van persoon tot persoon. Ten minste vijf factoren verklaren deze mate van betrokkenheid. Toch is dit onderzoek kritisch te aanzien van de noodzaak om burgemeesters in toenemende mate betrokken te laten zijn bij evenementenveiligheid. Het onderzoek heeft uitgewezen dat burgemeesters niet per definitie in propria persona betrokken moeten zijn bij evenementenveiligheid, zo lang zij dit thema voldoende geborgd hebben in hun organisatie en daar toezicht op houden.

De aanbevelingen van dit onderzoek richtten zich daarom niet specifiek op het vergroten van de betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid, maar vooral op het

vergroten van de mogelijkheden die burgemeesters hebben om evenementenveiligheid in hun ambtelijke organisatie te borgen. Dit onderzoek stelt daarom voor om (a) de samenwerking tussen Veiligheidsregio's, gemeenten en andere partijen in de regio op het gebied van evenementenveiligheid te intensiveren, (b) crisissituaties tijdens evenementen frequenter te oefenen met bestuurders en hulpdiensten en (c) de burgemeester eerder te betrekken in het vergunningverleningsproces dat voorafgaat aan een evenement.

VOORWOORD

Voor u ligt de masterthesis ‘Burgemeesters en evenementenveiligheid’. Deze thesis vormt het eindrapport van een onderzoek naar de mate van betrokkenheid van Nederlandse burgemeesters bij evenementenveiligheid. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de master Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en in opdracht van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid.

In de periode tussen november 2020 en juli 2021 heb ik het genoegen gehad om stage te mogen lopen binnen de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Daarbij heb ik het ‘geluk’ gehad om midden in de coronapandemie mee te kunnen werken in de organisatie die zorgdraagt voor de regionale crisisbestrijding binnen de regio’s Nijmegen en Rivierenland. Het was ontzettend leerzaam en interessant om deze ontwikkelingen van dichtbij mee te mogen maken. Dat heeft mijn interesse voor veiligheid en crisissen alleen maar verder aangewakkerd. In de acute fase van de pandemie hield ik mij voornamelijk bezig met het monitoren van de actuele situaties in de niet-acute zorginstellingen in de regio. Later, toen de pandemie steeds beter werd beteugeld door de geldende overheidsmaatregelen, nam de werklast van deze werkzaamheden af en raakte ik meer betrokken bij de multidisciplinaire advisering van de hulpdiensten op het gebied van evenementenveiligheid. Op verzoek van mijn stageorganisatie heb ik mij in dat licht bezig gehouden met de betrokkenheid van burgemeesters in deze tak van de sport. Deze masterthesis is daar het tastbare resultaat van.

Bij de totstandkoming van deze masterthesis heb ik veel fijne mensen om mij heen gehad die elk op hun eigen wijze hebben bijgedragen aan de kwaliteit van dit product. In de eerste plaats wil ik daarom graag mijn collega’s van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid bedanken en in het bijzonder mijn stagebegeleiders Theo Bronts en Merel Ruiters. Zij hebben mij niet alleen voorzien van inspiratie en feedback, maar hebben mij ook wegwijs gemaakt in de praktijk van het buitengewoon interessante veiligheidsdomein. In de tweede plaats wil ik ook graag mijn scriptiebegeleider Stijn van Voorst, universitair docent aan de Radboud Universiteit, bedanken. Zijn kundige begeleiding en kritische blik hebben een wezenlijke weerslag op deze thesis gehad. In de derde plaats gaat mijn dank uit naar Mathijs Dommerholt, aangezien hij de tijd en moeite heeft genomen om deze thesis taaltechnisch onder de loep te nemen. Ten slotte wil ik een speciaal woord van dank wijden aan alle respondenten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd. Zonder hen was dit onderzoek nooit van de grond gekomen. Ik wil ze graag bedanken voor de interessante gesprekken die ik met hen heb mogen voeren. Het was mij een waar genoegen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Steve Janssen

Nijmegen, 9 juli 2021

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	4
VOORWOORD	6
INHOUDSOPGAVE.....	7
1. INLEIDING	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Probleemstelling	12
1.2.1 Doelstelling	12
1.2.2 Vraagstelling	12
1.2.3 Deelvragen	12
1.3 Vooruitblik op theorie.....	13
1.4 Vooruitblik op methoden	13
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	13
1.6 Leeswijzer.....	14
2. BELEIDSKADER.....	15
2.1 Evenementen in Nederland: wettelijke kaders.....	15
2.1.1 Wetten	15
2.1.2 Algemene Plaatselijke Verordeningen	16
2.1.3 Evenementenbeleid	16
2.2 Het vergunningverleningsproces	17
3. THEORETISCH KADER.....	20
3.1 Betrokkenheid van publieke bestuurders	20
3.1.1 Betrokkenheid als taakbesef: kennis over belangen.....	21
3.1.2 Intrinsieke betrokkenheid: het waarborgen van belangen	21
3.1.3 Conclusie: betrokkenheid in dit onderzoek	21
3.2 Wetenschappelijke verklaringen.....	22
3.2.1 Contextuele factoren	23
3.2.1.1 Urgentie	23
3.2.1.2 Media-aandacht.....	24

3.2.1.3 Verwaarlozing.....	25
3.2.1.4 Economische belangen	25
3.2.1.5 Niet in dit onderzoek: samenkomst van problemen, oplossingen en partijen ...	26
3.2.2 Individuele factoren.....	27
3.2.2.1 Ambtservaring	27
3.2.2.2 Persoonlijke leiderschapsstijl.....	28
3.2.2.3 Persoonlijke interesse	29
3.3 Conceptueel model	29
4. METHODOLOGISCH KADER.....	31
4.1 Onderzoeksmethode.....	31
4.2 Selectie van onderzoekseenheden.....	32
4.3 Operationalisatie	34
4.4 Data-analyse.....	36
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	37
5. ANALYSE	39
5.1 Betrokkenheid.....	39
5.2 Contextuele factoren	41
5.2.1 Urgentie	41
5.2.2 Media-aandacht	44
5.2.3 Verwaarlozing	45
5.2.4 Economische belangen.....	45
5.3 Individuele factoren	46
5.3.1 Ambtservaring.....	46
5.3.2 Leiderschapsstijl.....	49
5.3.3 Persoonlijke interesse.....	51
6. CONCLUSIE, AANBEVELINGEN EN DISCUSSIE.....	52
6.1 Beantwoording deelvragen	52
6.1.1 Beantwoording deelvraag 1	52
6.1.2 Beantwoording deelvraag 2.....	53
6.1.3 Beantwoording deelvraag 3.....	53

6.2 Beantwoording hoofdvraag.....	55
6.3 Aanbevelingen	56
6.3.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	56
6.3.2 Aanbevelingen aan de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	57
6.4 Discussie	58
6.4.1 Reflectie op theorie	58
6.4.2 Reflectie op methodologie	58
7. BRONVERMELDINGEN	60
8. BIJLAGEN	66
8.1 Bijlage A: Interviewhandleiding burgemeesters.....	66
8.2 Bijlage B: Interviewhandleiding ambtenaren	69
8.3 Bijlage C: Interviewhandleiding experts	73

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In het afgelopen decennium zijn diverse Nederlandse burgemeesters in een onhoudbare positie terechtgekomen na ernstige incidenten rondom evenementenveiligheid. De burgemeesters in kwestie wisten de openbare orde en veiligheid in onvoldoende mate te handhaven en leverden hun ambtskettingen al dan niet onder druk in.

Zo moest burgemeester Rob Bats (VVD) van de Groningse gemeente Haren aftreden nadat een Facebookfeest, genaamd Project X, in september 2012 enorm uit de hand was gelopen. Er vielen vijftien gewonden en experts stelden de totale schade vast op één miljoen euro (Van Eck, 2017). De commissie-Cohen, die de Harense ongeregeldeheden onderzocht, oordeelde kritisch over het optreden van Bats. De commissie oordeelde dat de burgemeester “onvoldoende gebruik [had] gemaakt van zijn openbare ordebevoegdheden” en “zacht gezegd” contraeffectief communiceerde tijdens de crisissituatie (Cohen et al., 2013, p. 11 en p. 20). Naar aanleiding van het rapport trok Bats zijn conclusies en trad af (Nederhof, 2013).

Ook Hans Gerritsen, burgemeester van de gemeente Haaksbergen, moest het ontgelden nadat een monstertruck in 2014 op het publiek inreed bij een evenement in het gelijknamige dorp. Er vielen drie doden en bijna dertig (zwaar)gewonden (NOS, 2020). De Onderzoeksraad voor Veiligheid deed onderzoek naar het incident en concludeerde dat de gemeente Haaksbergen onzorgvuldig was geweest in het vergunningverleningsproces en dat de burgemeester als bevoegd gezag had gefaald om hier adequaat toezicht op te houden (Joustra et al., 2015, p. 62). Dat werd hem kwalijk genomen door de gemeenteraad, evenals zijn immer formele reacties en gebrek aan empathie (Trouw, 2015). Een motie van wantrouwen was aanstaande, maar Gerritsen hield de eer aan zichzelf en trad af.

Daarnaast moest Pauline Krikke (VVD), burgemeester van de gemeente Den Haag, het veld ruimen nadat een vuurregen van smeulende deeltjes tijdens de jaarwisseling van 2018-2019 neerdaalde op Scheveningen-Dorp. De burgemeester had een vergunning verleend voor het bouwen van vreugdevuren, maar verzuimde om de vergunningseisen te handhaven (Dijsselbloem et al., 2019, p. 8). Als gevolg van de harde conclusies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid trad burgemeester Krikke af (Omroep West, 2019).

Er bestaan daarentegen ook voorbeelden van burgemeesters die ondanks ernstige incidenten tijdens evenementen konden aanblijven. Bijvoorbeeld burgemeester Aboutaleb (PvdA) van Rotterdam. Tijdens een dancefestival op het strand van Hoek van Holland in 2009 zorgde een groep Feyenoord-hooligans voor ernstige ongeregeldeheden (Terpstra, 2010). De aanwezige politieagenten voelden zich in het nauw gedreven en losten tientallen schoten met een dodelijk slachtoffer tot gevolg (Vermaat, 2009). Uit onderzoek van het COT, het Crisis Onderzoeksteam, bleek dat de politie ondanks voorkennis naliet om in een vroegtijdig stadium op te schalen in commandostructuren en dat burgemeester Aboutaleb te laat werd ingelicht over de ongeregeldeheden door onzorgvuldige naleving van het protocol voor informatievoorziening

(Muller et al., 2009, p. 106). De positie van de burgemeester kwam daardoor onder druk te staan, maar Aboutaleb slaagde erin een motie van wantrouwen te overleven (Het Parool, 2009).

Twee andere voorbeelden betreffen de burgemeesters Hans Verheijen (CDA, gemeente Wijchen) en Femke Halsema (GroenLinks, gemeente Amsterdam). Verheijen kon aanblijven nadat een ernstig incident op de plaatselijke kermis van 2019 had geleid tot twee ernstig gewonde slachtoffers. Hoewel de burgemeester verantwoordelijk is voor de vergunningverlening, kwam zijn positie nooit onder druk te staan (Wijchens Nieuws, 2019). Halsema werd hypocrisie en willekeur verweten toen ze in het voorjaar van 2021 streng handhaafde tijdens een demonstratie tegen de coronamaatregelen, terwijl ze een half jaar eerder geen maatregelen nam toen de geldende coronamaatregelen niet werden nageleefd door anti-racismedemonstranten op de Dam (Vink, 2021). Ze overleefde de motie van wantrouwen die partijen in de gemeenteraad hadden ingediend en kon aanblijven. (RTL Nieuws, 2020).

Al deze voorbeelden tonen aan dat sommige burgemeesters erin slagen om aan te blijven na ernstige calamiteiten rondom evenementen, terwijl deze incidenten voor andere burgemeesters ultieme politieke consequenties hebben en dat zij (moeten) opstappen. Burgemeesters mogen de risico's voor de openbare orde en veiligheid die bepaalde evenementen met zich meebrengen daarom niet onderschatten. Zeker niet omdat hun taken en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid in de afgelopen jaren flink zijn uitgebreid en verzaamd (Boogers & Karsten, 2009, p. 16). Desalniettemin zijn lang niet alle burgemeesters betrokken bij de totstandkoming van evenementenvergunningen (Joustra et al., 2015, p. 62-63). In de gemeentepraktijk maken veel burgemeesters doorgaans gebruik van de mogelijkheid om ambtenaren te mandateren (Mehciz, 2016, p. 5). Dit betekent dat zij als 'bestuurlijk eigenaar' actief moeten toetsen of de gemandateerden op de juiste wijze invulling geven aan het mandaat (Joustra et al., 2015, p. 33). Desalniettemin laten sommige burgemeesters ook deze taak na (idem, p. 62).

Burgemeesters zijn dus niet altijd of slechts in beperkte zin betrokken bij vraagstukken rondom evenementenveiligheid, terwijl (ernstige) calamiteiten tijdens deze evenementen weldegelijk politieke consequenties met zich mee kunnen brengen. De betrokkenheid van burgemeesters dient daarnaast ook een maatschappelijk doel. Ongeacht of hij aftreedt, is het van maatschappelijk belang dat personen verantwoordelijk gehouden kunnen worden wanneer vergunning onjuist zijn verleend.¹ Hoewel burgemeesters formeel verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, en dus ook tijdens evenementen, blijkt in de praktijk echter dat zij deze verantwoordelijkheid niet allemaal (op voldoende zichtbare wijze) nemen. De vraag is hoe deze bevinding is te verklaren. Er is daarom aanleiding om de betrokkenheid van burgemeesters rondom evenementenveiligheid nader te bestuderen.²

¹ Dit onderzoek verwijst gemakshalve enkel naar het mannelijke geslacht.

² Dit onderzoek zoekt expliciet niet naar verklaringen voor het verschijnsel dat sommige burgemeesters na een ramp of incident (kunnen) aanblijven, terwijl anderen (moeten) vertrekken.

1.2 Probleemstelling

Deze paragraaf behandelt de probleemstelling van het onderzoek. De probleemstelling vormt het raamwerk voor dit onderzoek en bestaat uit drie delen: een doelstelling (§1.2.1), een vraagstelling (§1.2.2) en een drietal deelvragen (§1.2.3).

1.2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt:

Het in kaart brengen van de factoren die van invloed zijn op de mate van betrokkenheid van Nederlandse burgemeesters bij veiligheidsvraagstukken, teneinde de VRGZ te adviseren over hoe zij de mate van betrokkenheid van burgemeesters ten aanzien van evenementenveiligheid in hun verzorgingsgebied mogelijkerwijs kunnen vergroten.

1.2.2 Vraagstelling

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

Welke factoren verklaren de mate van betrokkenheid van Nederlandse burgemeesters op het gebied van evenementenveiligheid?

1.2.3 Deelvragen

Om de vraagstelling te beantwoorden, zijn een drietal deelvragen geformuleerd. Het antwoord op deze drie deelvragen draagt bij aan een consistente beantwoording van de vraagstelling. na.

De eerste deelvraag geeft inzicht in de huidige juridische vormgeving van het proces rondom evenementenveiligheid in Nederland en gaat in op de formele verantwoordelijkheid van de burgemeester en de vergunningverleningsprocedure voorafgaand aan evenementen. De tweede deelvraag gaat in op bestaande wetenschappelijke verklaringen voor de mate van betrokkenheid van burgemeesters. Denk daarbij met name aan literatuur over agendavorming. Op basis van de verkregen theoretische inzichten is het mogelijk om een verklarend model op te stellen. De derde en laatste deelvraag onderzoekt in hoeverre de praktijkbevindingen overeenkomen met het verklarend model. Hierdoor is het mogelijk om conclusies te trekken over de daadwerkelijke beweegredenen van burgemeesters ten aanzien van hun betrokkenheid bij vraagstukken rondom evenementenveiligheid. De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

- 1. In hoeverre speelt de burgemeester in juridisch opzicht een rol bij de veiligheid tijdens evenementen?*
- 2. Welke factoren verklaren volgens de wetenschappelijke literatuur de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij (beleids)vraagstukken?*
- 3. In hoeverre zijn deze theoretische verklaringen toepasbaar op Nederlandse burgemeesters ten aanzien van evenementenveiligheid?*

1.3 Vooruitblik op theorie

Om inzicht te krijgen in de factoren die de betrokkenheid van burgemeesters bij vraagstukken rondom (evenementen)veiligheid verklaren, richt het theoretisch kader van dit onderzoek zich met name op wetenschappelijke theorieën over agendavorming. Voor deze insteek is gekozen, omdat vergunningen het sluitstuk vormen van het evenementenbeleid in Nederland. Ze zijn het gevolg van beleid. De mate waarin de burgemeester aandacht heeft voor evenementenveiligheid is derhalve mogelijk te verklaren vanuit agendavormingstheorieën. Deze theorieën proberen namelijk te verklaren hoe beleid tot stand komt. Of, met andere woorden, wanneer er aandacht komt voor bepaalde beleidszaken. Wat betreft agendavormingstheorieën valt te denken aan de inzichten uit traditionele agendavormingstheorieën als het stromenmodel van Kingdon (1984), het barrièremodel van Bachrach en Baratz (1970) en het relatieve aandachtsmodel van Downs (1972).

Daarnaast komt in dit onderzoek ook een andere inslag aan de orde. Ook de invloed van individuele factoren op de mate van betrokkenheid van burgemeesters wordt onder de loep genomen. Denk bijvoorbeeld aan individuele factoren, zoals ambtsperiode, leiderschapstijl (zie Jong, 2017) en persoonlijke voorkeuren. Het theoretisch kader gaat dieper in op zowel de traditionele theorieën als nieuwe inzichten.

1.4 Vooruitblik op methoden

Dit onderzoek bestudeert de factoren die de mate van betrokkenheid van burgemeesters op het gebied van evenementenveiligheid en is derhalve verklarend van aard. Om de in het theoretisch kader besproken verklaringen in de empirie te onderzoeken, maakt dit onderzoek gebruik van interview. De focus ligt daarbij op het interviewen van burgemeesters uit diverse gemeenten in Nederland en daarnaast aanvullend enkele adviseurs Openbare Orde en Veiligheid en experts die verschillende burgemeesters adviseren bij vraagstukken op het gebied van crisisbeheersing. Er is gepoogd om de steekproef van geïnterviewde burgemeesters zo goed als mogelijk aan te laten sluiten bij de werkelijkheid en dus een representatief beeld te schetsen van de veelvoud aan gemeenten en burgemeesters in Nederland.

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant. Een bespreking van deze twee soorten relevantie volgt in deze paragraaf.

Ten eerste is dit onderzoek maatschappelijk relevant vanwege haar nauwe aansluiting bij de beleidspraktijk. De VRGZ merkt op dat burgemeesters en andere politieke bestuurders onvoldoende zicht hebben op de kwaliteit van het vergunningverleningsproces en is zoekende naar de juiste wijze om bewustwording te genereren bij de betrokken bewindslieden. Wanneer burgemeesters en andere betrokkenen zich meer verdiepen in het vergunningsverleningsproces worden er meer overwogen besluiten genomen. Dat zal naar verwachting de besluitvorming ten goede komen en dus ook de veiligheid. Mogelijk zorgt het ook voor meer maatwerk met

betrekking tot specifieke lokale situaties. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek is het mogelijk om de VRGZ hierover te adviseren. Daarnaast is het onderwerp ook op bestuurlijk gebied interessant. Jaarlijks vinden (normaliter) vele grote en middelgrote evenementen plaats. Deze kunnen leiden tot ernstige veiligheidsrisico's. Het verlenen van de vergunningen voor deze evenementen is daarom een belangrijk bestuurlijk instrument om de veiligheid tijdens grootschalige evenementen te waarborgen. De burgemeester is verantwoordelijk voor de vergunningverlening en daarom is diens betrokkenheid in dit proces van wezenlijk belang voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In bestuurlijk opzicht is het daarom van toegevoegde waarde om te onderzoeken welke factoren bijdragen aan de betrokkenheid van de burgemeester als bevoegd gezag bij kwesties rondom evenementenveiligheid.

Ten tweede is dit onderzoek wetenschappelijk relevant vanwege haar bijdrage aan de beschikbare kennis over de betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid. De thematiek die in dit onderzoek centraal staat, is slechts in zeer geringe mate onderzocht. Waar Joustra et al. (2015) in recent onderzoek aanbevelingen deden om de betrokkenheid van burgemeesters bij het vergunningverleningsproces rondom evenementen te vergroten, zet dit onderzoek een paar stappen terug. Het gaat op zoek naar een wetenschappelijke verklaring voor de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid. Dat gebeurde – voor zover bij de onderzoeker bekend – nog niet eerder. Het onderzoek tracht daarmee een hiaat in de beschikbare kennis op te vullen over het functioneren van burgemeesters op het gebied van openbare orde en veiligheid.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek geeft allereerst meer inzicht in de wereld van evenementenveiligheid door de rol van de burgemeester in dit geheel en de totstandkoming van evenementenvergunningen te bespreken. Dit gebeurt in het beleidskader (Hoofdstuk 2). Als tweede volgt een uitgebreide bespreking van de belangrijkste wetenschappelijke literatuur op het gebied van agendavorming. Het theoretisch kader eindigt met een conceptueel model dat een overzicht verschaft van de theoretische verklaringen voor de betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid (Hoofdstuk 3). Als derde gaat het methodologisch kader in op de methode van dataverzameling, datakenmerken, de data-analysemethode en de validiteit en betrouwbaarheid van dit kwalitatieve onderzoek (Hoofdstuk 4). Als vierde volgt de analyse van de onderzoeksresultaten (Hoofdstuk 5). Ten slotte geeft het conclusiehoofdstuk de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek weer, evenals de belangrijkste aanbevelingen en discussiepunten (Hoofdstuk 6).

2. BELEIDSKADER

Dit beleidskader gaat in twee stappen in op de huidige wet- en regelgeving op het gebied van evenementenveiligheid. Eerst volgt een uiteenzetting van de wettelijke kaders voor het organiseren van evenementen in Nederland (§2.1). Hierbij komt ook de wettelijke taak van de burgemeester als hoeder van de openbare orde en veiligheid aan bod. Daarna komt het proces rondom het verlenen van evenementenvergunningen nader aan de orde (§2.2).

2.1 Evenementen in Nederland: wettelijke kaders

Wetten, verordeningen en beleid vormen tezamen de juridische kaders voor het organiseren van evenementen in Nederland (Stichting Evenementenhandboek (SEH), 2019, p. 18). Deze wet- en regelgeving stelt met name eisen aan het veiligheidsaspect rondom evenementen. Deze paragraaf bespreekt de wetten (§2.1.1), de verordeningen (§2.1.2) en het beleid (§2.1.3) die het meest relevant zijn voor de evenementenveiligheid.

2.1.1 Wetten

De juridische basis voor het organiseren van evenementen komt voort uit de wet- en regelgeving in de Gemeentewet (Gem.w.), de Wet Veiligheidsregio's (Wvr), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (bgbop). De Gemeentewet (artikel 174) wijst de burgemeester aan als toezichthouder op en als handhaver van de openbare orde en veiligheid (OOV). Hij is derhalve als zelfstandig bestuursorgaan ook verantwoordelijk voor de handhaving van de OOV bij evenementen in zijn gemeente.

In de Wet Veiligheidsregio's staat beschreven dat het college van burgemeesters en wethouders (B&W) is belast met het organiseren van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening (Wvr, artikel 2). De burgemeester wordt daarbij aangemerkt als opperbevelhebber in geval van rampen of vrees daarvoor. Verder is het college van B&W wettelijk verplicht om bepaalde taken en bevoegdheden over te dragen aan de Veiligheidsregio (VR), een openbaar lichaam dat op basis van een gemeenschappelijke regeling op regionale schaal helpt bij de organisatie van de in artikel 2 genoemde hulpverlening. Zo adviseert de VR de burgemeester over de verlening van een evenementenvergunning door de risico's op branden, rampen en crisis in kaart te brengen (Wvr, artikel 10).

De Algemene Wet bestuursrecht doet dienst als kaderwetgeving voor het aanvragen van beschikkingen, zoals evenementenvergunningen. Het betreft een algemeen wetgevend kader met eisen aan de aanvraag- en bezwarenprocedure van vergunningen en aan de bestuurlijke organen die hierover dienen te beslissen. De burgemeester is bevoegd om het proces van vergunningverlening te mandateren aan één of meerdere ambtenaren van de gemeentelijke organisatie.

Het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen biedt landelijke regels voor het brandveilig maken van plaatsen als evenemententerreinen (Rijksoverheid, z.j.). Deze algemene maatregel van bestuur is sinds 1 januari 2018 in werking getreden en borduurt verder op artikel 3 van de Wet Veiligheidsregio's, waarin staat vermeld dat er regels dienen te worden gesteld aan de brandveiligheid van en de basishulpverlening op 'toegankelijke plaatsen' (Bureau Horeca Bijzondere Wetten, 2017). Het gaat daarbij om wetgeving voor locaties die niet binnen de andere wettelijke kaders vallen. Het bgbop-besluit stelt bijvoorbeeld eisen aan de plaats en het aantal nooduitgangen of de aanwezigheid van medische ondersteuning bij festivals of andere activiteiten. Daarbij zit ook een bestuurlijke component, aangezien de burgemeester (als bevoegd gezag) in overeenstemming met artikel 2 afwijken van de bgbop (zie ook Bakker et al., 2008, p. 40).

2.1.2 Algemene Plaatselijke Verordeningen

Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV's) bieden gemeenten de mogelijkheid om binnen bepaalde juridische kaders de inhoud van wet- en regelgeving nader te bepalen en vormt zo de wettelijke grondslag voor de vergunningverlening. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een model-APV opgesteld die individuele gemeenten kunnen gebruiken om hun eigen APV vorm te geven. De meeste gemeenten nemen deze over (SEH, 2019). In de model-APV van de NVG staat het begrip 'evenement' beschreven als "*elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak*" (model-APV, artikel 2, lid 24). Daarbij zijn enkele uitzonderingen, waaronder bioscoop- en theatervoorstellingen, markten, betogingen en enkele sportwedstrijden. Evenementen als herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten, feesten, buurtbarbecues en muziekvoorstellingen behoren wel tot categorie verrichtingen zoals bedoeld in deze definitie (SEH, 2019, p. 14-15).

De model-APV van de NVG stelt dat organisatoren van evenementen degenen zijn voor wiens risico en rekening het betreffende evenement plaatsvindt (SEH, 2019, p. 21). Dit betekent dus dat de vergunninghouder verantwoordelijk is voor een evenement. Deze is desalniettemin verplicht om tijdens het evenement eventuele aanwijzingen van overheidsdiensten op te volgen, anders kan de burgemeester besluiten om de vergunning voor het evenement meteen in te trekken.

2.1.3 Evenementenbeleid

Aanvullend op de eerder besproken wet- en regelgeving beschikken sommige gemeenten over een eigen evenementenbeleid. Ze proberen hiermee (meer) duidelijkheid te verschaffen aan de organisatoren, maar ook aan omwonenden en andere betrokkenen. In het lokale evenementenbeleid kan de gemeente bijvoorbeeld "de balans bepalen tussen veiligheid en andere belangen" uitwerken en de vereisten op het gebied van (geluids)overlast en bezoekersaantallen benoemen (SEH, 2019, p. 21). Zo hanteert de gemeente Nijmegen met ingang van 2012 een kadernota evenementenbeleid die de naam 'Event Full' draagt (Gemeente Nijmegen, 2011). De gemeente spreekt de ambitie uit om met de evenementen "de identiteit en de sterke kanten van Nijmegen"

uit te dragen en te benadrukken (Gemeente Nijmegen, 2011, p. 11). Ze geeft aan dat haar beleid niet bestaat uit strenge regulering en het onmogelijk maken van evenementen, maar dat ze wel duidelijk wil sturen door aan te geven welke activiteiten gewenst zijn ten behoeve van het zogenaamde *citymarketing*. Daarbij richt de gemeente haar pijlen met name op culturele evenementen, volksculturele evenementen, evenementen die het verleden benadrukken en loopevenementen. Om dit te realiseren, is er één uniform aanspreekpunt voor alle grote evenementen en maakt de gemeente gebruik van duidelijke kaders en sturing in termen van financiële middelen (aangepaste subsidieregelingen).

2.2 Het vergunningverleningsproces

De juridische definitie van het begrip ‘evenement’ is opzettelijk breed geformuleerd om recht te doen aan de veelheid aan evenementen. Een terugkerende indeling van deze verschillende evenementen bestaat uit drie categorieën: terugkerende, incidentele of spontane evenementen (Ferwerda & Wondergem, 2015; Van der Wal & Kop, 2014; Schaap, 2009). Hoewel niet alle evenementen vergunningsplichtig zijn, is het aanvragen van een evenement bij de gemeente in alle gevallen verplicht (Adang et al., 2014, p. 18).

Het aanvragen van een evenement kan zowel door natuurlijke personen (burgers) als door rechtspersonen (stichtingen, verenigingen en bedrijven). De vergunningenafdeling van de gemeente neemt de aanvraag daarna in naam van de burgemeester in behandeling. Dit betreft in principe een standaardprocedure (Vloedgraven, 2015, p. 18). De ambtenaren in kwestie beoordelen vervolgens of de aangevraagde activiteit een vergunning nodig heeft of dat het melden van het evenement afdoende is. Deze afweging verschilt per gemeente en is afhankelijk van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV; Adang et al., 2014, p. 18).

Het Nederlands Handboek Evenementen Veiligheid (NHEV) onderscheidt meldings- en vergunningsplichtige evenementen van elkaar (SEH, 2019, p. 33). Veel gemeenten vertalen dit onderscheid, in navolging van een landelijke handreiking, in hun evenementenbeleid naar 0-, A-, B- en C-evenementen. Categorie 0 verwijst naar evenementen die meldingsplichtig zijn. Het betreft “kleinschalige evenementen zonder noemenswaardig risico en waarbij geen extra capaciteit van de hulpverleningsdiensten is vereist” (De Laat, 2014, p. 8). Gemeenten plaatsen deze evenementen niet op de lokale evenementenkalender. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een buurtbarbecue (Snabel, 2012, p. 22). De evenementen in de categorieën A, B en C zijn niet alleen meldings-, maar ook vergunningsplichtig. Gemeenten plaatsen deze evenementen daarom op hun lokale evenementenkalender. Categorie A betreft ‘reguliere’ evenementen waarbij geen risico’s voor de OOV, de volksgezondheid of het milieu zijn beoogd (De Laat, 2014, p. 8). Het bevoegd gezag, in dit geval de burgemeester, dient daarom geen maatregelen te treffen om dreiging of schadelijke gevolgen te beperken. Al met al is er sprake van een laag risico bij de evenementen uit deze categorie. Snabel (2012, p. 22) noemt sportwedstrijden en braderieën als voorbeeld. Evenementen uit de categorie B (‘aandachtsevenementen’) brengen een hoger risico met zich mee. Het is mogelijk dat deze activiteit risico’s voor de OOV, de volksgezondheid of het milieu met zich meebrengt, waardoor het bevoegd gezag maatregelen kan nemen om de potentiële dreiging of schade te ondervangen (De Laat, 2014, p. 8). De

evenementen in deze categorie brengen dus een gemiddeld risico met “een grote impact op de directe omgeving en het verkeer” met zich mee, zoals bevrijdingsfestivals (Snabel, 2012, p. 22). Categorie C-evenementen hebben de status ‘risico-evenement’ (De Laat, 2014, p. 8). Het is dan te verwachten dat deze activiteit leidt tot hoge risico’s voor de OOV, de volksgezondheid of het milieu. De burgemeester moet daarom maatregelen treffen om deze te verwachten dreiging of schade tot een minimum te beperken. Deze evenementen hebben een hoge mate van impact op de regio rondom het evenement. Het betreft vaak grootschalige evenementen die slechts enkele keren per jaar voorkomen (Snabel, 2012, p. 22). Enkele voorbeelden van dergelijke evenementen zijn de Wereldhavendagen, 538 Koningsdag en de Nijmeegse Vierdaagse.

De categorisering van evenementen is bepalend voor de mate waarin de verschillende hulpverleningsdisciplines – de politie, brandweer en Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regi (GHOR) – advies moeten uitbrengen over de beheersbaarheid van de risico’s die het betreffende evenement met zich meebrengt (Adang et al., 2014, p. 18; De Laat, 2014, p. 8). De adviesaanvraag bij een of meerdere disciplines is een belangrijk onderdeel van het vergunningstraject. Iedere gemeente hanteert zijn eigen risico-classificatiemodel om zo tot een risico-indicatie (categorie A, B of C) te komen. De Laat (2014, p. 9) geeft overzichtelijk weer hoe de risico-indicatie doorwerkt op de adviesvraag van gemeenten aan de diverse disciplines. Hulpdiensten adviseren over het algemeen niet op A-evenementen of doen dat door middel van een standaardadvies. De hulpdiensten stemmen hun werkwijze tijdens het evenement vervolgens monodisciplinair af met de organisator. Bij B-evenementen winnen gemeenten advies in bij de brandweer en de politie. De GHOR geeft haar advies conform een checklist of geeft een standaardadvies. De gemeente onderhoudt het contact met de organisator over de multidisciplinaire werkwijze van de hulpdiensten gedurende het evenement. Hiervoor voert elke discipline een eigen monodisciplinaire risicoanalyse uit, waarna de hulpdiensten gezamenlijk een multidisciplinaire werkwijze opstellen. Daarnaast behoeven ook C-evenementen een multidisciplinair advies, dat tot stand komt in een veiligheidsoverleg (VO). In dit overleg werken de diverse partijen gezamenlijk aan een risicoanalyse waardoor een multidisciplinaire werkwijze tot stand komt. De organisatie van het VO is in handen van de gemeente. Als de benodigde adviezen zijn ingewonnen, stemt de burgemeester (of de gemandateerde ambtenaar) al dan niet in met de vergunning voor het plaatsvinden van het aangevraagde evenement. Het bovenstaande komt op schematische wijze tot uitdrukking in Figuur 1.

<i>categorie</i>	0	A	B	C
<i>omschrijving</i>	Kleinschalig evenement	Regulier evenement	Aandachts- evenement	Risico-evenement
<i>meldings- of vergunningplicht</i>	Meldingsplicht	Meldings- en vergunningplicht	Meldings- en vergunningplicht	Meldings- en vergunningplicht
<i>evenementen- kalender</i>	Niet vermelden	Wel vermelden	Wel vermelden	Wel vermelden
<i>risico</i>	Gering	Laag	Gemiddeld (beperkt)	Hoog
<i>advisering</i>	Geen advies	Advies is optioneel	Advies door politie en brandweer; optioneel advies door GHOR	Multidisciplinair advies (politie, brandweer en GHOR)

Figuur 1 Schematische weergave van de evenementencategorisering.

3. THEORETISCH KADER

Het theoretisch kader gaat dieper in op de wetenschappelijke literatuur over de mate waarin publieke bestuurders betrokken zijn of betrokkenheid tonen bij beleidsvraagstukken. Dat gebeurt door allereerst het concept ‘betrokkenheid’ nader te duiden in de literatuur (§3.1). Daarna volgt een bespreking van wetenschappelijke verklaringen voor deze mate van betrokkenheid (§3.2). Tot slot volgt een schematische samenvatting van hetgeen dat in dit hoofdstuk besproken is. Hiervoor wordt een conceptueel model opgesteld (§3.3).

3.1 Betrokkenheid van publieke bestuurders

Rampen en crises kunnen de carrière van een burgemeester maken of breken (Bron & Zannoni, 2010). Toch mandateert de burgervader of -moeder veel taken op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV) aan ambtenaren of bestuursorganen (Dölle, 2010). Incidenten, zoals het monstertruckdrama in Haaksbergen, wijzen echter uit hoe belangrijk diens betrokkenheid bij kwesties op het gebied van (evenementen)veiligheid is. Resodihardjo et al. (2018, p. 3) beargumenteren dat intensievere betrokkenheid had kunnen voorkomen dat andere actoren de blaam voor het incident in de richting van de burgemeester zouden schuiven. Meer betrokkenheid had hem zo een hoop kleerscheuren bespaard en zijn positie mogelijk houdbaar gemaakt. Deze bevinding is overeenkomstig met ander onderzoek dat stelt dat betrokkenheid, naast bekwaamheid en betrouwbaarheid, fungeert als een van de drie kerneigenschappen van bestuurders (o.a. Kouzes & Posner, 2011; McCroskey & Teven, 1999; Hovland et al., 1953). De denkwijze van deze theorieën: een burgemeester die deze drie eigenschappen bezit, komt minder snel in de bestuurlijke problemen. De vraag is echter wat de literatuur precies verstaat onder de eigenschap ‘betrokkenheid’.

McCroskey en Teven (1999, p. 90) wijzen erop dat de competenties ‘bekwaamheid’ en ‘betrouwbaarheid’ uitgebreid zijn onderzocht, terwijl de competentie ‘betrokkenheid’ nauwelijks aan onderzoek onderhevig is geweest. Zij beschouwen deze eigenschap als een *lost dimension*. Toch is er weldegelijk enige literatuur beschikbaar over de betrokkenheid van bestuurders. Grofweg zijn er in de wetenschappelijke literatuur een tweetal opvattingen te identificeren over het concept ‘betrokkenheid’. Een eerste visie op het concept houdt verband met het bezitten van noodzakelijke kennis over bepaalde belangen. Een tweede visie gaat wat verder dan de eerste en heeft betrekking op het waarborgen van de belangen van anderen. Er volgt een toelichting op beide visies in het vervolg van deze paragraaf (§3.1.1 en 3.1.2). De funderingsgrond voor deze betrokkenheid verschilt. Daarna volgt een definiëring van het begrip ‘betrokkenheid’ zoals in de context van dit onderzoek is bedoeld (§3.1.3).

3.1.1 Betrokkenheid als taakbesef: kennis over belangen

Een eerste visie op betrokkenheid gaat over het belang voor publieke bestuurders om te weten wat er speelt in hun gemeente. Schol et al. (2013) betogen in hun onderzoek voor het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) dat de relaties die een burgemeester onderhoudt met zijn partners van vitaal belang is voor de OOV in diens gemeente. Een goede informatiepositie is essentieel voor het uitvoeren van het burgemeesterschap. Ook politicoloog Thomas Cronin is het eens met deze visie. Hij stelt dat het de taak van een bestuurder is om conflicterende belangen in de samenleving te verzoenen tot een beleid. Dat moet hij doen door – net als een acteur – te improviseren en de dynamiek in de samenleving te voelen (Cronin, 2008, p. 468). Als de burgemeester kennis heeft van de verschillende belangen in de samenleving, dan kan hij deze belangen beter op een gemeenschappelijke wijze verzoenen. De algemene tendens van deze opvatting is dus dat de betrokkenheid van publieke bestuurders zich uit in de mate waarin hij kennis heeft over de uiteenlopende belangen in de samenleving. Deze betrokkenheid komt voort uit een taakbesef.

3.1.2 Intrinsieke betrokkenheid: het waarborgen van belangen

Een tweede visie op betrokkenheid gaat verder dan ‘weten wat er speelt’. Van Zuydam et al. (2018) wijzen op een belangrijke empathische component in de definiëring van het concept. Betrokkenheid is volgens Van Zuydam et al. (2018, p. 23): “de mate waarin [bestuurders] opkomen voor de belangen van anderen in plaats van dat zij vooral hun eigen zakken vullen”. Publieke bestuurders weten dus niet alleen wat er speelt, maar behartigen deze belangen ook actief. Het komt voort uit een moreel besef. Deze opvatting van betrokkenheid komt overeen met wat in de Engelstalige literatuur bekend staat als *commitment* of *involvement*. Singh en Vinnicombe (2000, p. 231) definiëren het concept als volgt: “*belief in and acceptance of values and goals, and willingness to exert efforts accordingly*”. Net als Van Zuydam et al. en Singh en Vinnicombe observeren ook Verhoeven (2009) en Schnabel et al. (2008) dat betrokkenheid nauw verband houdt met zowel een attitude als het daarbij behorende gedrag. In de woorden van Schnabel et al. (2008, p. 25): betrokkenheid is een gevoel dat zich uit in “gedrag dat betrokkenheid bewijst”. De gemene deler van deze opvatting is dus dat betrokkenheid van bestuurders tot uiting komt in de praktijk vanwege zijn intrinsieke motivatie de belangen in de samenleving actief te waarborgen.

3.1.3 Conclusie: betrokkenheid in dit onderzoek

Ten behoeve van het vervolg van dit onderzoek is het van belang om tot een heldere definitie van het begrip ‘betrokkenheid’ te komen. De bovenstaande geobserveerde tweedeling in de wetenschappelijke literatuur maakt dat niet eenvoudig en vraagt derhalve om een afweging tussen beide opvattingen over het begrip. Daarbij geldt dat de motivatie van de bestuurder om vanuit intrinsieke redenen betrokken te zijn, besloten ligt in de tweede definitie. Dat heeft de voorkeur, omdat deze intrinsieke houding de burgemeester ogenschijnlijk beter in staat stelt om het maatschappelijke veiligheidsbelang te waarborgen (de tweede opvatting) dan slechts ‘omdat

het bij zijn taak hoort' (de eerste opvatting). Er is daarom gekozen om voor dit onderzoek tot een definiëring van het concept 'betrokkenheid' te komen die in lijn ligt met deze opvatting. Het is dus belangrijk voor een burgemeester om niet alleen de belangen in de samenleving te kennen (de eerste opvatting), maar ook om deze actief te behartigen vanuit een intrinsieke motivatie (tweede opvatting). Dit onderzoek komt daarom tot een synthese van de definities van Van Zuydam et al. en Singh en Vinnicombe. Dit onderzoek ziet betrokkenheid als de mate waarin publieke bestuurders, zoals burgemeesters, aandacht hebben voor het belang van evenementenveiligheid en dit op een actieve wijze waarborgen.

3.2 Wetenschappelijke verklaringen

Een analyse van de wetenschappelijke literatuur heeft uitgewezen dat de betrokkenheid van publieke bestuurders tot stand komt doordat zij aandacht hebben voor een veiligheidsvraagstuk. Het blijft echter de vraag waarom zij meer betrokken zijn bij het ene veiligheidsvraagstuk dan bij het andere. Om deze vraag te beantwoorden, is het noodzakelijk om literatuuronderzoek te doen naar de motieven van publieke bestuurders die bepalend zijn voor de mate waarin zij betrokken zijn bij (veiligheids)vraagstukken. Dit onderzoek kijkt daarbij naar contextuele en naar individuele factoren.

De contextuele factoren komen voort uit theorieën over agendavorming. Deze theorieën hebben betrekking op "het proces waarbij problemen en alternatieve oplossingen aandacht winnen of verliezen" (Birkland, 2006, p. 63). Dit proces kan spelen op macroschaal, waarbij maatschappelijke problemen aandacht winnen of verliezen van het publiek, maar ook op microschaalniveau. Problemen winnen of verliezen dan aandacht van individuele actoren, zoals burgemeesters. Doordat de vergunningverlening voor evenementen het sluitstuk is van het veiligheidsbeleid in deze sector, sluiten de theorieën over agendavorming mogelijkwijs ook aan bij de mate waarin de burgemeester het belang van veiligheid waarborgen tijdens evenementen. De gedachte is dat agendavorming ervoor zorgt dat bestuurders aandacht krijgen voor een beleidsvraagstuk, waardoor ze er actiever bij betrokken zijn.

Daarnaast zijn er individuele factoren. Het is namelijk denkbaar dat ook persoonlijke motieven bijdragen aan de mate waarin publieke bestuurders betrokken zijn bij vraagstukken over veiligheid. Deze opvatting is onder andere gebaseerd op het werk van Schol et al. (2013). Zij stellen namelijk dat de persoonlijkheid van bestuurders van invloed is op hun betrokkenheid.

Dit hoofdstuk zet de belangrijkste literatuur op het gebied van agendavorming op een rij en gaat tevens in op individuele verklaringen voor persoonlijke betrokkenheid. Eerst volgt een bespreking van contextuele factoren (§3.2.1). Daarna komen individuele verklaringen voor de mate van betrokkenheid van burgemeesters aan de orde (§3.2.2).

3.2.1 Contextuele factoren

Deze paragraaf bespreekt verklaringen voor de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij veiligheidsvraagstukken die voortkomen uit bekende agendavormingstheorieën. Hieruit zijn een vijftal factoren geïdentificeerd. Vier van deze factoren komen aan bod in het vervolg van dit onderzoek. Deze factoren zijn de urgentie van een probleem (§3.2.1.1), de mate van media-aandacht voor een probleem (§3.2.1.2), de mate waarin een probleem door de tijd heen is verwaarloosd (§3.2.1.3) en de economische belangen die met het probleem zijn gemoeid (§3.2.1.4). Een toelichting op de vijfde factor en op de keuze van de onderzoeker om deze factor niet mee te nemen in het vervolg van dit onderzoek is te vinden in §3.2.1.5. Eerst volgt echter een bespreking van de factoren die wel zijn opgenomen in het conceptueel model.

3.2.1.1 Urgentie

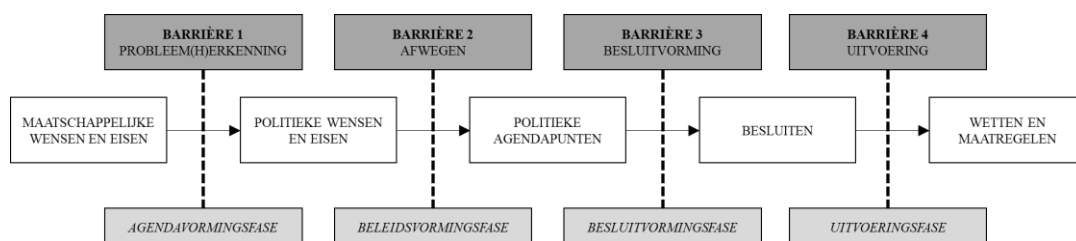
De urgentie van een probleem is de eerste factor die voortvloeit uit een agendavormingstheorie. Deze traditionele theorie is het kloofmodel. De theorie achter dit model stelt dat de ernst van een probleem bepalend is voor de mate waarin een probleem aandacht krijgt van beleidsmakers. Het gaat daarbij niet alleen om een objectieve beoordeling van die ernst, maar ook subjectieve oordelen beïnvloeden het oordeel van de beleidsmakers (Helmers, 2011, p. 5). Kort gezegd, is de gepercipieerde urgentie van directe invloed op de mate waarin een probleem op de agenda komt. Des te erger het probleem is volgens de beleidsmakers, des te eerder het op de agenda staat. De wetenschappelijke literatuur benoemt verschillende factoren die bijdragen aan de (gepercipieerde) ernst van een probleem. Omdat dit onderzoek zich richt op de algemene mate van betrokkenheid en niet specifiek op verklaringen voor de mate van urgentie, is besloten om verder niet op de meeste van deze factoren in te gaan. Een voorbeeld van een dergelijke verklaring voor de mate van urgentie komt voort uit het werk van Akkerman en De Vries (2008, p. 67). Zij stellen dat beleidsmakers zich in eerste instantie richten op structurele problemen in de maatschappij. Zij bedoelen daarmee de looptijd van het probleem, i.e. hoe lang het probleem al speelt, bepalend is voor de mate van urgentie. De gedachte is dat naarmate de kloof (oftewel *performance gap*) tussen een bepaalde norm of maatstaf en de praktijk groeit, ook de aandacht voor het probleem toeneemt.

Vertaald naar de praktijk van burgemeesters veronderstelt dit model dat de mate van betrokkenheid van deze publieke bestuurders wordt veroorzaakt door de mate waarin een zeker (veiligheids)vraagstuk risicovol is. Des te urgenter het probleem, des te meer aandacht er naar verwachting ontstaat bij de burgemeester voor een veiligheidsvraagstuk. Daarbij geldt dat de looptijd van een probleem naar verwachting één variabele is die medebepalend is voor de (gepercipieerde) urgentie.

3.2.1.2 Media-aandacht

De mate van media-aandacht voor een probleem is de tweede verklarende factor die voorkomt uit de agendavormingstheorie. Deze gedachte komt voort uit het barrièremodel, die zijn oorsprong vindt in het werk van Bachrach en Baratz (1970). Deze theoretische benadering benadrukt dat er barrières overwonnen moeten worden om een probleem in de volgende fase van een besluitvormingsproces terecht te laten komen (Planken, 2017). Om de theorie van Bachrach en Baratz te kunnen duiden, is het noodzakelijk om te weten dat de auteurs stellen dat er voor- en tegenstanders zijn van bepaalde oplossingen voor een probleem, de zogenaamde realisatiemacht en de handhavingsmacht. In elke fase van het proces tot besluitvorming is er een conflict tussen beide groepen over de relevantie van een bepaald probleem (Tetteroo, 2013, p. 24). Als de realisatiemacht erin slaagt om meer draagvlak te creëren voor een probleem of oplossing dan de handhavingsmacht, dan vordert het probleem naar de volgende fase in het barrièremodel. In de eerste fase, de agendavormingsfase, moet een probleem (h)erkend worden door de publieke opinie. Of het probleem vervolgens in de tweede fase onder de aandacht van beleidsmakers komt, is afhankelijk van een afweging op basis van politieke wensen en eisen. Als dat zo is, dan komt het probleem op de politieke agenda, waarin de politiek een besluit neemt over de juiste oplossing voor het probleem. Dit gebeurt tijdens de derde fase: de besluitvormingsfase. In de vierde en laatste fase, de uitvoeringsfase, is het van belang dat de beoogde oplossing ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld in de vorm van wet- en regelgeving. Figuur 2 geeft het barrièremodel op visuele wijze weer.

Kortweg houdt het barrièremodel van Bachrach en Baratz in dat problemen een plek op de politieke beleids- en besluitvormingsagenda ‘verdienen’ als ze veel aandacht krijgen, i.e. veel barrières overwinnen (Akkerman & De Vries, 2008, p. 70). Voor dit onderzoek is echter alleen de eerste fase interessant: de agendavormingsfase. De overige fasen gaan in op het beleids- en besluitvormingsproces. Derhalve laat dit onderzoek deze fasen buiten beschouwing. Planken (2017, p. 19) geeft, overeenkomstig met Bachrach en Baratz aan dat media een belangrijke invloedrijke is om een probleem op de agenda te krijgen. Ook volgens Donald Shaw en Shannon Martin (1992, p. 920) vervullen de media een agenderende functie. Ze brengen moderne ontwikkelingen onder de aandacht, zodat het probleem op de agenda komt van het publiek en bestuurders. Bij het toepassen van deze theorie op de aandacht van burgemeesters voor vraagstukken omtrent evenementenveiligheid betekent dit dat de mate van media-aandacht naar verwachting bepalend is voor de aandacht van het bevoegd gezag.



Figuur 2 Visuele weergave van het barrièremodel van Bachrach en Baratz (1970).
In deze thesis ligt de nadruk op de eerste barrière/fase.

3.2.1.3 Verwaarlozing

De derde verklaring die voortkomt uit de agendavormingstheorie is de mate van verwaarlozing. Deze gedachte is gebaseerd op het relatieve aandachtsmodel, dat is gebaseerd op het werk van Downs (1972). Hij nam een cyclus van aandacht voor problemen waar, de zogenaamde *issue-attention cycle*. Akkerman en De Vries (2008, p. 73) lichten toe dat het model aanneemt dat een overheid nooit in staat is om alle problemen in de maatschappij tegelijkertijd aan te pakken vanwege een structurele schaarste aan middelen. Aandacht is dus relatief. Sommige problemen worden daardoor verwaarloosd, terwijl andere juist de aandacht krijgen. Professor Michiel de Vries werkt deze aanname verder uit in zijn werk *The Importance of Neglect in Policy Making* (2010). De stellingname van Downs en De Vries is dat een vraagstuk meer aandacht krijgt naarmate het lange tijd geen aandacht heeft gehad c.q. is verwaarloosd. Toegepast op de vraagstukken waar burgemeesters mee dienen te dealen, verwacht de relatieve aandachtstheorie dat zij aandacht besteden aan de issues die ze het langst hebben verwaarloosd. Het is ook mogelijk dat een verwaarloosd probleem uiteindelijk leidt tot een incident, waardoor de aandacht van het bevoegd gezag naar het betreffende probleem verschuift.

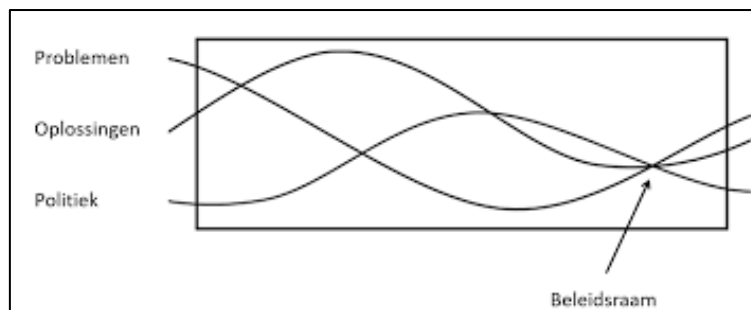
3.2.1.4 Economische belangen

De vierde verklaring voor de mate van betrokkenheid van publieke bestuurders bij bepaalde (veiligheids)vraagstukken is gebaseerd op een onderzoek van Jones en Baumgartner (2004). Dat wees uit dat economische vraagstukken de publieke agenda domineren. Zij noemen economische belangen de “*key priorities of the general public*” (Jones & Baumgartner, 2004, p. 5). Ook het onderzoek van politicologe Sarah Pralle (2009) bevestigt dit gedachtegoed. Pralle stelt dat andere problemen, zoals klimaatvraagstukken, vaak moeite hebben om hoog op de politieke agenda te blijven vanwege de voorkeur voor die men heeft voor het belang van economische vraagstukken. De conclusie die hieruit volgt, is dat publieke bestuurders meer aandacht hebben voor bepaalde vraagstukken naarmate ze in toenemende mate verband houden met economische belangen. Anders gezegd: de verwachting is dat een burgemeester zal sneller aandacht hebben voor evenementenveiligheid als een evenement in grote mate economische relevant zijn.

Daarnaast bestaat er een mogelijkheid dat de economische belangen die gepaard gaan met een evenement van invloed zijn op de (gepercipieerde) urgentie van een evenement. Hoe groter de economische belangen zijn die met een evenement zijn gemoeid, hoe urgenter de burgemeester de veiligheid op dit evenement percipieert. De verwachting is dat de factor economische belangen mogelijk ook van invloed is op de ervaren urgentie. Er is dan niet alleen sprake van een direct, maar ook van een indirect verband tussen economische belangen en de mate van betrokkenheid.

3.2.1.5 Niet in dit onderzoek: de samenkomst van problemen, oplossingen en partijen

Met zijn theorie over beleidsramen (*windows of opportunities*) probeert Kingdon (1984) te verklaren waarom bepaalde maatschappelijke kwesties wel op de beleidsagenda terechtkomen en andere niet. Hij baseerde zijn theorie op een extensieve panelstudie in de beleidsarena's van de gezondheids- en transportsector in de Verenigde Staten (Wirth, 1985). Kingdon vergelijkt de overheid (*federal government*) met een georganiseerde anarchie. In zo'n anarchie spelen zich drie processen af, die Kingdon stromen noemt: de problemen-, oplossingen- en partijenstroom. Deze stromen functioneren onafhankelijk van elkaar en komen samen door het optreden van systematische of plotselinge gebeurtenissen. Er gaat dan een beleidsraam (*window of opportunity*) open, waardoor mogelijkheden zich ineens voordoen. Figuur 3 geeft het model van Kingdon op schematische wijze weer.



Figuur 3 Visuele weergave van Kingdons stromenmodel.

De drie stromen van Kingdon zijn dus factoren die in specifieke omstandigheden samenkomen en een kwestie op de beleidsagenda zetten. Wellicht vormen ze daarom ook een verklaring voor de aandacht die bestuurders hebben voor (beleids)vraagstukken. Daarom volgt een korte uitwerking van de drie stromen van Kingdon aan de hand van het onderzoek van Boven, 't Hart en Van Twist (2011). Zij definiëren de problemenstroom als de “maatschappelijke ontwikkelingen die naar voren worden gebracht als onderwerpen die het openbaar bestuur moet aanpakken”. De oplossingenstroom bestaat uit de mogelijke beleidsopties. Traditioneel gezien, gaat het dan om het bedenken van oplossingen voor bestaande problemen, maar Kingdon is van mening dat er ook problemen worden bedacht voor reeds bestaande oplossingen. De partijenstroom, ook wel de politieke stroom genoemd, bestaat uit de politieke en ambtelijke spelers in de beleidsarena.

Als deze drie stromen toevalligerwijs samenkomen, dan ontstaat er een focus voor een bepaald beleidsissue en het oplossen daarvan, aldus Kingdon. Dat zou betekenen dat de aandacht van een burgemeester voor een veiligheidsvraagstuk ontstaat indien het juiste probleem, de juiste oplossing en de juiste actoren tegelijkertijd samenkomen. Dat kan zowel bij een toevallige of willekeurige samenkomst van drie stromen, als bij het doelbewust samenbrengen van de juiste problemen, oplossingen en actoren.

De onderzoeker heeft ervoor gekozen om deze potentiële verklaring niet mee te nemen in het vervolg van dit onderzoek. De reden daarvoor is tweeledig. Enerzijds stelt het model van Kingdon dat beleid tot stand komt als de oplossingen-, problemen- en partijenstroom bij elkaar komen. Dit onderzoek richt zich niet op de oplossingenstroom, omdat het probleem eerst op de agenda moet komen alvorens er beleid gemaakt kan worden om het probleem aan te pakken. Anderzijds leidt de toepassing van het model in de context van dit onderzoek tot complicaties. Het is namelijk moeilijk om problemen, oplossingen en partijen te operationaliseren in het licht van de evenementenveiligheid.

3.2.2 Individuele factoren

Uit onderzoek van Schol et al. (2013, p. 65) komt naar voren dat de persoonlijkheid van de burgemeester bepalend is voor de mate van betrokkenheid. De onderzoekers stellen verder dat sommige burgemeesters erg proactief zijn ten aanzien van het verzamelen en analyseren van informatie, terwijl andere zich op het gebied van veiligheid afhankelijk opstelt van partners als de politie, GGD-instellingen en het openbaar ministerie. In andere woorden: sommige burgemeesters zijn aanjagers, andere zijn dat niet. Schol et al. (2013, p. 65) stellen daarom: “wat een burgemeester wil weten, is persoonsafhankelijk”. Overeenkomstig met deze denkrichting veronderstelt dit onderzoek dat de mate waarin burgemeesters betrokken zijn bij (veiligheids)vraagstukken medeafhankelijk is van zijn persoonlijke factoren. Immers, de mate van betrokkenheid kan eveneens als de informatiebehoefte verschillend zijn per burgemeester.

In dit kader zijn drie potentiële factoren geïdentificeerd, te weten de ambtservaring (§3.2.2.1), de persoonlijke leiderschapsstijl (§3.2.2.2) en de persoonlijke voorkeuren (§3.2.2.3) van de burgemeester. Deze paragraaf bespreekt deze factoren achtereenvolgens.

3.2.2.1 Ambtservaring

Onderzoek van Fukami en Larson (1984) heeft uitgewezen dat de lengte van de ambtsperiode van invloed kan zijn op de mate van betrokkenheid van bestuurders. De theorie is dat des te langer de ambtsperiode van de burgemeester, des te meer ervaring hij heeft met de diverse vraagstukken die er spelen in een gemeente. Hoe meer ervaring, hoe beter de burgemeester kan inschatten of hij al dan niet aandacht moet schenken aan het betreffende vraagstuk. Onderzoek van Cohen (1993, p. 154) bevestigt de bevindingen van Fukami en Larson. Een logische gedachtegang redeneert echter ook de andere kant op: een ervaren burgemeester kan door zijn uitgebreide ervaring ook een laksere houding aannemen ten aanzien van veiligheid. Immers, hij heeft al jarenlang ervaring en het is altijd goed gegaan. Het aantal jaren dat een bestuurder reeds heeft bekleed als burgemeester is daarom mogelijk zowel positief als negatief van invloed op diens mate van betrokkenheid. Als er sprake is van een verband, dan zal empirisch onderzoek moeten uitwijzen welke richting dit verband heeft.

3.2.2.2 Persoonlijke leiderschapsstijl

Crisiscommunicatie-expert Wouter Jong (2017) deed onderzoek naar de leiderschapsstijlen van burgemeesters in crisissituaties. Hij concludeert dat de wijze waarop een burgemeester omgaat met rampen en crises afhankelijk is van enerzijds zijn (gepercipieerde) verantwoordelijkheid en anderzijds zijn beleving van de collectieve impact (Jong, 2017, p. 1034). Op basis van deze twee variabelen stelt Jong een matrix op, waarin hij vier rollen identificeert die burgemeesters aan kunnen nemen, te weten burgervader, bruggenbouwer, buddy en belangenbehartiger. Deze matrix staat weergegeven in Figuur 4 (zie ook Jong, 2017, p. 1033).

De rol die de burgemeester aanneemt, is volgens Jong bepalend voor de mate van betrokkenheid die hij toont. Zo toont een burgervader zijn betrokkenheid door aanwezig te zijn bij publieke herdenkingen en andere gemeenschapsactiviteiten, terwijl een belangenbehartiger vooral de nadruk legt op zijn functie als woordvoerder of lobbyist. De burgemeester in de laatstgenoemde rol is vooral taakgericht en legt minder nadruk bij het tonen van betrokkenheid. Of een burgemeester betrokkenheid toont of niet is volgens de theorie van Jong dus afhankelijk van zijn persoonlijkheid.

	<i>lage politieke verantwoordelijkheid</i>	<i>hoge politieke verantwoordelijkheid</i>
<i>lage collectieve impact</i>	buddy	belangenbehartiger
<i>hoge collectieve impact</i>	burgervader	bruggenbouwer

Figuur 4 Het publieke betekenisgevingmodel van Jong, dat vier rollen voor burgemeesters identificeert.

Samenvattend stelt Wouter Jong dat burgemeesters in crisistijd een viertal rollen aan kunnen nemen, die elk een andere mate van betrokkenheid kenmerken. Dit onderzoek probeert te onderzoeken of de rol die de burgemeester van nature heeft ook consequenties heeft voor diens mate van betrokkenheid bij evenementenveiligheid. Daarbij onderscheiden we een drietal rollen of leiderschapsstijlen op basis van een klassiek onderscheid dat in de wetenschappelijke literatuur bestaat tussen transformationeel, transactioneel en laissez-faire leiderschap (zie o.a. Northouse, 2012; Den Hartog et al., 1997; Bass, 1985). Een korte toelichting hierop volgt.

Transformationeel leiderschap is ingesteld op de ontwikkeling van mensen en processen in de organisatie (Den Hartog et al., 1997). Burns (1987) formuleert de transformationele leider als een inspirerend en motiverend individu, dat medewerkers in de organisatie stimuleert om ten gunste van de organisatie zichzelf te ontwikkelen en maximaal te presteren. Transactioneel leiderschap is beperkt tot het controleren van contractuele verplichtingen (Burns, 1987). De transactionele leider stelt doelen en controleert en monitort de behaalde resultaten door middel van contingente beloningen (Van Engen & Vinkenburger, 2005, p. 105). Hij grijpt in wanneer bepaalde doelstellingen niet behaald (dreigen te) worden. Van Engen en Vinkenburger (2005, p. 105) merken een tendens in de wetenschappelijke literatuur op. Ze stellen dat transformationeel

en transactioneel leiderschap vaak tegenover laissez-faire-leiderschap wordt gesteld. Deze stijl van leidinggeven is uitermate passief en ontwijkt de verantwoordelijkheden die een leider dient te dragen, bijvoorbeeld bij het nemen van beslissingen (Yammarino & Bass, 1990). Volgens Laissez-faire-leiderschap kenmerkt zich door de afwezigheid van leiderschap (Northouse, 2012, p. 196; Van Engen & Vinkenburg, 2005, p. 105).

De veronderstelling is dat een transformationele leider het meest betrokken is. Hij heeft immers veel oog voor de mensen en processen in de organisatie. Een burgemeester met deze leiderschapsstijl zal daarom naar verwachting erg betrokken zijn. De transactionele leider heeft meer oog voor organisatiedoelen en zal daardoor minder betrokken zijn bij de processen in de organisatie. Een burgemeester met deze leiderschapsstijl is waarschijnlijk slechts in beperkte mate betrokkenheid bij evenementenveiligheid. De laissez-faire burgemeester is ontwijkt zijn wettelijke verantwoordelijkheden op het gebied van evenementenveiligheid. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze burgemeester niet betrokken is.

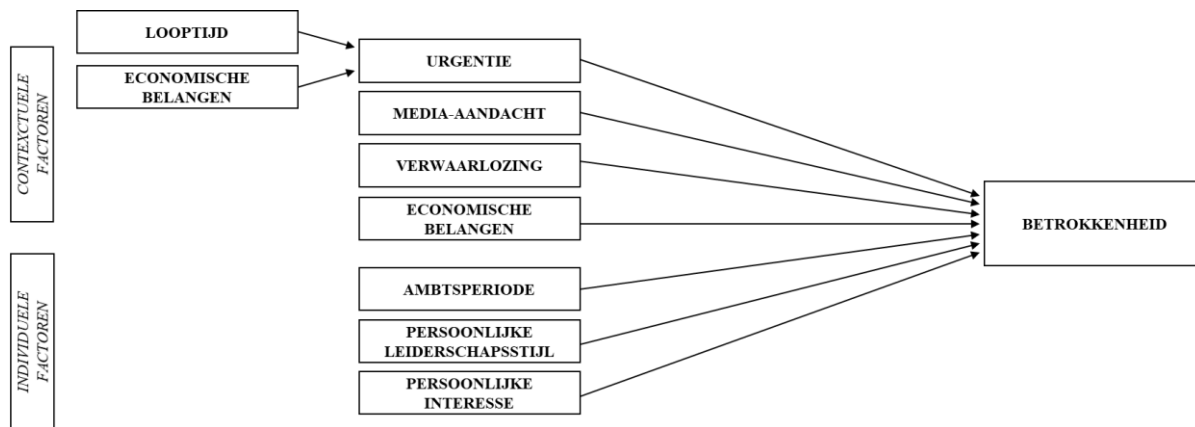
3.2.2.3 Persoonlijke interesse

Burgemeesters zijn net mensen. Ze hebben persoonlijke voorkeuren (Karsten & Boogers, 2009, p. 16). Een logische redeneerlijn is dat de persoonlijke interesse van een burgemeesters van invloed is op de mate van betrokkenheid bij bepaalde vraagstukken. Sommige burgemeesters zijn begaan met het veiligheidsdomein en hebben er misschien wel hun studiejaren aan gewijd. Andere hebben misschien meer hart voor de zorgsector of het onderwijs. Het is waarschijnlijk dat deze persoonlijke voorkeur bepalend is voor de mate waarin een burgemeester betrokken is bij veiligheidsvraagstukken.

3.3 Conceptueel model

In totaal zijn er zeven factoren geïdentificeerd op basis van de bovenstaande wetenschappelijke literatuurstudie. Om deze factoren, die in theorie van invloed zijn op de mate van betrokkenheid van publieke bestuurders, zoals de burgemeester, op een overzichtelijke wijze vorm te geven, volgt een indeling op basis van de tweedeling tussen contextuele factoren aan de ene kant en persoonlijke factoren en contextuele factoren aan de andere kant. De contextuele factoren (zoals behandeld in §3.2.1 tot en met §3.2.4) hangen samen met de context van het probleem. De individuele factoren (§3.2.5 tot en met §3.2.7) hangen daarentegen samen met de persoonlijke achtergrond van de burgemeester.

Al met al leidt de bovenstaande literatuurstudie dus tot een achttal verklaringen voor de mate van betrokkenheid van de burgemeester bij vraagstukken (in het veiligheidsdomein). De factoren die uit de wetenschappelijke literatuur zijn gedestilleerd, zijn op overzichtelijke wijze weergegeven in Figuur 5. Alle verbanden in dit conceptueel model zijn positief. Dat wil zeggen: een toename van de afhankelijke variabelen leidt – althans in theorie – tot een toename van de onafhankelijke variabele (betrokkenheid). Het conceptueel model vormt de basis voor het vervolg van dit onderzoek.



Figuur 5 Het conceptueel model.

4. METHODOLOGISCH KADER

Bestuurskundig onderzoek kenmerkt zich niet alleen door haar interdisciplinaire karakter, maar ook door haar unieke kenobject, namelijk het openbaar bestuur (Van Thiel, 2007, p. 9). Dat heeft als noodzakelijke consequentie dat bestuurskundige onderwerpen uniek van aard zijn (Hakvoort, 1996). De mate van betrokkenheid van burgemeesters is zo'n uniek onderwerp. Er zijn immers maar 352 gemeenten in Nederland en dus tevens maar (maximaal) 352 burgemeesters (CBS, 2020). Enerzijds vereenvoudigt dit het onderzoek, doordat er geen ellselange zoektocht nodig is om de juiste personen te betrekken bij het onderzoek; anderzijds bemoeilijkt dit de beoordeling van de geldigheid en generaliseerbaarheid van conclusies (Van Thiel, 2007, p 11). Dit vraagt om een verantwoorde onderzoeksmethodologie.

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de methodologische verantwoording van dit onderzoek en bestaat uit vijf onderdelen. Eerst volgt een beschrijving van de gekozen onderzoeksmethode (§4.1) en de selectie van onderzoekseenheden (§4.2). Daarna volgt de operationalisatie van de factoren die in hoofdstuk 3 zijn geïdentificeerd als potentieel verklarende mechanismen voor de mate van betrokkenheid van burgemeesters (§4.3). Vervolgens komen meer details over de wijze van data-analyse aan bod (§4.4). Tot slot volgt een bespreking van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek (§4.5).

4.1 Onderzoeksmethode

Dit verklarende onderzoek naar de betrokkenheid van burgemeesters bij vraagstukken op het gebied van (evenementen)veiligheid volgt de kwalitatieve onderzoeksbenadering. Daarbij gaat het volgens Bleijenbergh (2013) om “alle vormen van onderzoek die zijn gericht op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om op basis daarvan uitspraken te doen over een (sociaal) verschijnsel in de werkelijkheid. De kwalitatieve onderzoeksbenadering staat dus haaks op de kwantitatieve benadering, die juist is gericht op het verzamelen en interpreteren van cijfermateriaal. Kwalitatief onderzoek kent relatief weinig onderzoekseenheden vanwege het arbeidsintensieve karakter van dit type onderzoek (Bleijenbergh, 2013). De intensiteit van het type onderzoek kost relatief gezien veel tijd, maar levert daarentegen ook rijke kennis op over een probleem of de zienswijze van een individu. Kwalitatief onderzoek slaagt er dus in om op basis van een relatief klein aantal onderzoekseenheden geldige uitspraken te doen over een verschijnsel in de (sociale) werkelijkheid (Bleijenbergh, 2013).

Dit kwalitatieve onderzoek maakt gebruik van een *casestudy* als onderzoeksstrategie. Een gevalstudie, zoals dit type onderzoek in Nederland bekend is, “is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht” (Van Thiel, 2007, p. 97). In een gevalstudie komen een of meerdere cases voor die representatief zijn voor een bepaald fenomeen. Door de intensieve bestudering van een gering aantal cases gaat een gevalstudie niet de breedte, maar de diepte in ('t Hart et al., 1996, p. 268). Een gevalstudie is daarom een geschikte strategie om recht te doen aan de complexiteit van een casus (Gillham, 2000; Stake, 1995). Dat past bij dit onderzoek, aangezien de publiek-

bestuurlijke context waarin een burgemeester opereert van complexe aard is. De *casestudy* is daarnaast geschikt om de onderliggende oorzaken van de gevoelens, percepties, ervaringen en het gedrag in beeld te brengen, bijvoorbeeld ten aanzien van de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid (Gillham, 2000). Bovendien is de gevalstudie een uitermate geschikte strategie voor onderzoeken met een verkennend karakter (Gillham, 2000; Yin, 2009). Omdat eerder onderzoek nauwelijks nadrukkelijk bezig is geweest met de studie van de persoonlijke motivaties van burgemeesters, sluit ook dit kenmerk van de gevalstudie goed aan bij de aard van dit onderzoek.

De onderzoeksmethode betreft de wijze van gegevensverzameling en/of -analyse (Van Thiel, 2007, p. 66). In dit onderzoek zijn dat semigestructureerde interviews met geselecteerde onderzoekseenheden. Deze eenheden hebben allen een verschillende achtergrond op zowel persoonlijk als professioneel gebied. Het voordeel van deze ‘heterogene cases’ is dat het effect van variatie tussen de cases op enkele potentieel verklarende variabelen inzichtelijk wordt. Van Thiel (2007, p. 106) definieert een interview als “een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen aan een of meer personen (respondenten), informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp”. Als een interview op semigestructureerde wijze verloopt, dan gebeurt dat aan de hand van een interviewhandleiding. In zo’n handleiding staan de onderwerpen of een aantal vragen die op voorhand door de onderzoeker zijn geformuleerd om aan de respondenten te stellen (Van Thiel, 2007, p. 107). De interviewvragen die behoren tot de interviewhandleiding van dit onderzoek zijn afgeleid uit de factoren die in het theoretisch kader zijn geïdentificeerd. Er is daarom volgens Van Thiel (2007, p. 107) sprake van deductief onderzoek. De interviewhandleidingen die voor dit onderzoek zijn opgesteld, zijn opgenomen in de bijlagen. Ze bestaan, naar de suggestie van Van Thiel (2007, p. 108), uit drie delen. Ten eerste een introductie met het doel van het onderzoek en de werkwijze tijdens het interview; ten tweede de interviewvragen; en tenslotte een dankwoord en uitleg over wat er met de gegevens uit het interview gaat gebeuren. Het opstellen van interviewhandleidingen maakt replicatie mogelijk, hetgeen de betrouwbaarheid van dit onderzoek ten goede komt.

4.2 Selectie van onderzoekseenheden

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de factoren die van invloed zijn op de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij veiligheidsvraagstukken. Om deze factoren in kaart te brengen, worden interviews afgenomen met burgemeesters. Het is echter praktisch gezien schier onmogelijk om alle Nederlandse burgemeesters te interviewen, waardoor er een steekproef is getrokken. Uit de totale populatie van Nederlandse burgemeesters is er – op advies van Boeije (2005, p. 50) – een tiental burgervaders en -moeders geselecteerd. Op die manier kan theoretische saturatie voldoende optreden. Bij de selectie vormden de kenmerken van de populatie de basis van selectie. Er is dus sprake van doelgerichte selectie (*purposive sampling*). Het is de bedoeling om middels deze werkwijze representatie van de verschillen tussen burgemeesters te realiseren, teneinde de cases zo veel mogelijk representatief te laten zijn voor de groep van Nederlandse burgemeesters. Zo zijn burgemeesters van kleine, middelgrote en

grote gemeenten uit verschillende gebieden in Nederland vertegenwoordigd.³ Daarnaast zijn er verschillen tussen de betreffende burgemeesters ten aanzien van hun geslacht, politieke kleur en bestuurlijke ervaring.⁴ Figuur 6 geeft een overzicht van de kenmerken van de participerende burgemeesters weer. Twee van hen wensten de vragen op voorhand schriftelijk te ontvangen.

Naast de interviews met burgemeesters, neemt de onderzoeker ook interviews af met een viertal ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (AOV) en twee experts op het gebied van crisismanagement en -communicatie voor burgemeesters. De AOV'ers zijn ambtenaren die hun burgemeester adviseren bij veiligheidsvraagstukken. Op dit terrein werken zij dus nauw samen met het bevoegd gezag. Zij kunnen derhalve een interessant perspectief bieden op het onderzoek. De betreffende experts hebben jarenlange professionele ervaring in de wereld van de Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Daarnaast hebben zij als (extern) adviseur diverse burgemeesters bijgestaan in crisistijd. Met deze aanpak probeert dit onderzoek om tevens andere lichten te schijnen op de casuïstiek en daarmee aanvullende inzichten op te doen ten aanzien van de betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid. Figuur 7 geeft een overzicht van de kenmerken van de participerende AOV'ers en experts weer.

Al met al zijn er voor dit onderzoek zestien respondenten geïnterviewd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er twee dubbelinterviews plaatsvonden. Het onderzoek voldoet daarmee aan de norm die Bleijenbergh (2013) in haar boek noemt. Zij stelt dat in “kwalitatief onderzoek het interviewen van tien tot twintig mensen al [kan] volstaan”. Alle respondenten zijn geselecteerd met behulp van sleutelpersonen binnen (het netwerk van) de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) of het persoonlijke netwerk van de onderzoeker.

	Geslacht	Ambts-ervaring⁵	Lid politieke partij	Omvang gemeente	Provincie
<i>Burgemeester 1</i>	man	< 5 jaar	ja	klein	Limburg
<i>Burgemeester 2</i>	man	< 5 jaar	ja	klein	Gelderland
<i>Burgemeester 3</i>	man	< 5 jaar	ja	klein	Zeeland
<i>Burgemeester 4</i>	man	5 – 10 jaar	ja	klein	N.-Brabant
<i>Burgemeester 5</i>	vrouw	> 10 jaar	ja	middelgroot	Limburg
<i>Burgemeester 6</i>	vrouw	> 10 jaar	ja	middelgroot	Friesland
<i>Burgemeester 7</i>	man	> 10 jaar	nee	middelgroot	Drenthe
<i>Burgemeester 8</i>	man	> 10 jaar	ja	groot	N.-Holland
<i>Burgemeester 9</i>	vrouw	> 10 jaar	ja	groot	N.-Holland
<i>Burgemeester 10</i>	man	> 10 jaar	ja	groot	Gelderland

Figuur 6 Kenmerken van de geïnterviewde burgemeesters (geanonimiseerd).

³ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (z.j.) categoriseert gemeenten op basis van inwoneraantal. Kleine gemeenten hebben minder dan 30.000 inwoners; middelgrote gemeenten hebben 30.000 tot 80.000 inwoners; en grote gemeenten hebben meer dan 80.000 inwoners.

⁴ De kenmerken van de geïnterviewde burgemeesters zijn bekend bij de onderzoeker. Om hun anonimiteit te kunnen waarborgen, is besloten om niet alle kenmerken openbaar te maken.

⁵ Hierbij geldt ervaring in jaren als burgemeester.

	Geslacht	Ervaring⁶	Omvang gemeente	Provincie
<i>AOV 1</i>	vrouw	5 – 10 jaar	groot	Gelderland
<i>AOV 2</i>	man	< 5 jaar	middelgroot	Gelderland
<i>AOV 3</i>	man	> 10 jaar	middelgroot	Gelderland
<i>AOV 4</i>	man	> 10 jaar	n.v.t.	N.-Brabant
<i>Expert 1</i>	man	> 10 jaar	n.v.t.	n.v.t.
<i>Expert 2</i>	man	> 10 jaar	n.v.t.	n.v.t.

Figuur 7 Kenmerken van de geïnterviewde AOV'ers en experts (geanonimiseerd).

4.3 Operationalisatie

Deze paragraaf staat in het teken van operationalisatie, ook wel bekend als “het waarneembaar of ‘meetbaar’ maken van theoretische begrippen” (Swanborn, 1981, p. 92). Van Thiel (2007, p. 50) geeft aan dat operationaliseren niet per definitie betekent dat begrippen in kwantitatieve maatstaven (getallen) worden vertaald. Het is ook mogelijk om te operationaliseren aan de hand van kwalitatieve maatstaven. Het operationaliseren gebeurt traditioneel in drie stappen: (1) het definiëren van theoretische begrippen; (2) bepalen welke uitgangsvormen deze begrippen in de dagelijkse praktijk kunnen aannemen; en (3) bepalen welke waarden c.q. scores ze kunnen aannemen (Van Thiel, 2007, p. 50-51). De eerste stap, definitiebepaling, helpt bij het afbakenen van de theoretische concepten. Dit is noodzakelijk om complexe, veelomvattende begrippen tastbaar te maken. De definities van de variabelen in dit onderzoek komen voort uit de theorieën in het theoretisch kader (zie Hoofdstuk 3). De tweede stap stelt met behulp van indicatoren vast op welke manier de kernconcepten meetbaar zijn in de praktijk. De derde en laatste stap is noodzakelijk om het verband tussen scores en de theoretische concepten inzichtelijk te maken. Een toelichting op de indicatoren en scores die behoren tot sommige variabelen volgt onderstaand. Een overzicht van de operationalisatie is te vinden in Figuur 8.

De mate van betrokkenheid van de burgemeester bij evenementenveiligheid bestaat uit één indicator, die is afgeleid uit de definitie zoals vastgesteld in het theoretisch kader (Hoofdstuk 3). Een burgemeester die erg betrokken is bij de veiligheid rondom evenementen heeft aandacht voor evenementenveiligheid en waarborgt dit belang op een actieve wijze.

De operationalisatie van de contextuele indicatoren behoeft enige toelichting. Zo zijn er vier indicatoren voor de eerste factor, de urgentie. De indicatoren hiervoor zijn (a) of er eerdere incidenten hebben plaatsgevonden op het gebied van evenementenveiligheid in de betreffende gemeente; (b) of de burgemeester op voorhand huiverig is voor incidenten die van invloed zijn op de openbare orde en veiligheid, zoals de aanwezigheid van reischoppers op een festival; en (c) of het onderscheid tussen jaarlijks terugkerende of eenmalige evenementen verschil maakt.⁷ Als deze indicatoren aanwezig zijn, dan is de urgentie hoog. De tweede factor, media-aandacht, kent twee indicatoren: (a) de frequentie van de berichtgeving over een evenement door

⁶ Hierbij geldt ervaring in jaren op het gebied van openbare orde en veiligheid dan wel crisisbeheersing.

⁷ Akkerman en De Vries (2008) stellen dat men sneller geneigd is om structurele problemen dan incidentele problemen aan te pakken.

traditionele media, zoals kranten; en (b) of er al dan niet ophef over het evenement is op sociale media. Als deze indicatoren aanwezig zijn, dan is de mate van media-aandacht hoog en wordt verondersteld dat de burgemeester meer aandacht heeft voor het evenement. De derde factor, verwaarlozing, heeft één indicator, namelijk of er ook situaties of perioden zijn waarin de burgemeester geen aandacht heeft voor het vergunningverleningsproces. Immers, als de vergunning voor een evenement lange tijd stilzwijgend is verlengd, dan is er sprake van verwaarlozing en zou de aandacht voor de veiligheid tijdens dit evenement in theorie moeten toenemen. De toetsing van vierde factor, economische belangen, vindt plaats aan de hand van twee indicatoren: enerzijds het directe economische gewin van de gemeente bij een zeker evenement en anderzijds het economisch voordeel dat de inwoners van een gemeente hebben bij het plaatsvinden van een bepaald evenement.

Tot slot volgt de operationalisatie van de individuele factoren. De ambtsperiode is het aantal jaren dat de burgemeester zijn ambt uitoefent. De leiderschapsstijl bestaat uit vier indicatoren: (a) de mate waarin de burgemeester over evenementenveiligheid contact heeft met adviseurs en experts; (b) de mate waarin de burgemeester over evenementenveiligheid contact heeft met organisatoren; en (c) de mate waarin de burgemeester op de hoogte is van de veiligheidsrisico's op een evenement. Als deze indicatoren aanwezig zijn, dan is de leiderschapsstijl van de burgemeester transformationeel. De vervolgvragen proberen vervolgens het verband met betrokkenheid te toetsen. Om de persoonlijke interesses van de burgemeester in kaart te brengen, wordt gevraagd naar twee indicatoren: (a) zijn educatieve achtergrond en (b) zijn nevenactiviteiten. Als deze verband houden met het veiligheidsdomein, dan is de veronderstelling dat de burgemeester persoonlijke interesse heeft voor de veiligheid bij evenementen.

<i>definitie</i>	<i>indicatoren</i>	<i>scores</i>
Betrokkenheid		
De mate waarin de burgemeester het belang van veiligheid tijdens evenementen op een actieve wijze waarborgt.	De mate waarin de burgemeester aandacht heeft voor het belang van evenementenveiligheid en dit op een actieve wijze waarborgt.	altijd / meestal / soms / af en toe / nooit
Urgentie		
De mate waarin de burgemeester een evenement percipieert als risicovol of impactrijk.	Eerdere incidenten meegemaakt	ja / beperkt / nee
	Huiverig voor incidenten	ja, hoog risico / nee, beperkt risico
	Voorkeur structureel of eenmalig evenement (looptijd)	ja / nee
Media-aandacht		
De mate waarin media berichten over een evenement.	Frequentie berichtgeving trad. media	ja / beperkt / nee
	Ophef op sociale media	ja / beperkt / nee
Verwaarlozing		
De mate waarin een burgemeester lange tijd geen aandacht heeft besteed aan de veiligheid op een evenement.	Geen oog hebben voor vergunningverleningsproces	ja / beperkt / nee
Economische belangen		
De mate waarin een evenement van economische relevant is voor de gemeente.	Direct economisch voordeel gemeentekas	ja / beperkt / nee
	Economisch voordeel inwoners	ja / beperkt / nee
Ambtsperiode		
Het aantal jaren dat een persoon werkzaam is als burgemeester.	Aantal jaren burgemeester.	jaartal
Leiderschapstijl		
De wijze waarop een burgemeester leiding geeft aan de organisatie van evenementen in de gemeente.	Bekend met veiligheidsrisico's	altijd / meestal / soms / af en toe / nooit
	Contact met adviseurs en experts	
	Contact met organisatie	
Persoonlijke interesse		
De mate waarin een burgemeester intrinsiek begaan is met het veiligheidsdomein.	Educatieve achtergrond	ja / nee
	Nevenactiviteiten	ja / nee

Figuur 8 Schematische weergave van de operationalisatie.

4.4 Data-analyse

De opbrengst van de interviews bestaat uit veldnotities, geluidsopnames en transcripten. Dit betreft tekstueel materiaal. Boeije (2005, p. 59-60) merkt daarover op dat dit bepalend is voor de aanpak van de analyse: “de teksten bevatten de natuurlijke taal van de onderzochte personen en zijn uitvoerig en ongestructureerd”. Dit karakter van het onderzoeksmateriaal komt tot stand doordat de respondenten thema's op verschillende plaatsen aan de orde kunnen laten komen; vaak in wisselende bewoordingen. Daarnaast ontstaan er door de diverse interviews meerdere databestanden. Het is daarom zaak om de gegevens in de analysefase te ordenen (Boeije, 2005, p. 60). Deze paragraaf bespreekt daarom de aanpak tijdens deze onderzoeksfase.

Allereerst vindt er een voorbereiding plaats van de ruwe data die voortkomen uit de geluidsopnames van de interviews en veldnotities. Dit is belangrijk voor een systematische, adequate archivering van de gegevens en komt ten goede aan de controlemogelijkheden en transparantie (Boeije, 2005, p. 60; Baarda et al., 2001, p. 169; Hakvoort, 1996, p. 157). Na de voorbereiding en opslag van de data vindt een eerste inhoudelijke ordening plaats. Het doel hiervan is om inzichtelijk te krijgen welke onderdelen van de interviews relevant zijn voor het

onderzoek (Van Thiel, 2007, p. 158). In deze zogenaamde incubatiefase wordt het merendeel van de databulk gereduceerd. Deze selectie vindt plaats op basis van de operationalisaties (zie §4.3). Per interviewtranscript zijn *quick scans* opgesteld, waarin staat aangegeven welke delen wel en niet meegenomen zijn in de analyse. Door deze *quick scans* op te stellen, is meer inzicht verkrijgbaar in de keuzes van de onderzoeker (Van Thiel, 2007, p. 159).

Na deze voorbereidende fase begint vervolgens de hoofdfase van het analyseren. Van Thiel (2007, p. 159) schrijft dat deze fase simpelweg bestaat uit het opdelen van de transcripten in kleine eenheden, het toekennen van een code aan deze data-eenheden en het vergelijken van de verschillende eenheden die tot dezelfde code behoren. De codes zijn bijvoorbeeld “meningen, gedragingen, motieven, activiteiten, betekenissen, relaties, situaties, gebeurtenissen en percepties” (Miles & Huberman, 1994, p. 61). Door verschillende interviewfragmenten met elkaar te vergelijken en te combineren, is het mogelijk om patronen en thema’s te ontdekken in de data (Van Thiel, 2007, p. 162). Deze codes worden vervolgens thematisch gecodeerd, dat wil zeggen: er vindt een hiërarchische ordening plaats van de codes per verklarende variabele (thema).

Als laatste volgt een integratie van de verzamelde codes (Wester & Peters, 2004, p. 78). Door personen, gebeurtenissen en kenmerken te clusteren en door het tellen van het aantal data-eenheden per code is het mogelijk om patronen en oorzaak-gevolgrelaties te identificeren, zo stellen Miles & Huberman (1994). Dit onderzoek maakt voornamelijk gebruik van die eerste suggestie. Later zal blijken of het tellen van het aantal data-eenheden per code relevant is voor dit onderzoek. Een overzicht van de bevindingen naar aanleiding van deze laatste stap uit de data-analyse is weergegeven in het volgende hoofdstuk.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Deze paragraaf bespreekt de kwaliteit van dit onderzoek aan de hand van de betrouwbaarheid en validiteit. Betrouwbaarheid heeft betrekking op de herhaalbaarheid van een onderzoek en validiteit heeft te maken met de mate waarin het onderzoek zijn doel beantwoordt (Drenth & Sijtsma, 2006). In het vervolg van deze paragraaf volgt een toelichting op deze twee zaken en op de wijze waarop dit onderzoek heeft getracht om diens kwaliteit te waarborgen.

De betrouwbaarheid van het onderzoek bestaat uit een extern en een intern element. Externe betrouwbaarheid refereert aan de consistentie van de metingen. Of met de woorden van Boeije (2010): leidt het herhaaldelijk meten van hetzelfde fenomeen met hetzelfde instrument tot dezelfde uitkomsten? De repliceerbaarheid is in dit onderzoek versterkt door het opstellen en gebruiken van interviewhandleidingen. Tevens zijn, zoals voorgesteld door Yin (2009), alle stappen in het onderzoeksproces uitgebreid gedocumenteerd. Hierbij valt te denken aan een bespreking van de onderzoeksmethode (§4.1), casusselectie (§4.2) en data-analyse (§4.4). De interne betrouwbaarheid heeft te maken met de consistentie van het meetinstrument zelf (Boeije, 2010). Dit is gewaarborgd door de theoretische concepten te operationaliseren (§4.3).

Validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek. Ook de validiteit bestaat uit een externe en een interne pijler. Interne validiteit heeft betrekking op de kwaliteit van de

onderzoeksofzet en de externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van de resultaten. Van Thiel (2007, p. 98) merkt daarover op dat de interne validiteit van een gevalstudie hoog is vanwege de diepte van de analyse, terwijl de externe validiteit laag is door het beperkt aantal en de complexiteit van de cases. Uiteraard geldt deze bevinding ook voor dit onderzoek. De interne validiteit van dit onderzoek is daarnaast gewaarborgd doordat verschillende wetenschappelijke theorieën de basis vormen voor de operationalisatie van de concepten uit het theoretisch kader (Boeije, 2010). Ondanks uiterste inspanningen om een representatieve groep burgemeesters te interviewen en het onderzoeksonderwerp vanuit verschillende perspectieven te belichten (burgemeesters, AOOV'ers, experts), is de externe validiteit mogelijk beperkt.

5. ANALYSE

Dit hoofdstuk bevat de resultaten uit de interviews met tien burgemeesters, vier ambtenaren en twee experts. In dit hoofdstuk wordt met afkortingen verwezen naar respondenten die de uitspraak deden of de betreffende conclusie steunden. De afkortingen B1 t/m B10 verwijzen naar burgemeesters, A1 t/m A4 naar ambtenaren en E1 en E2 naar experts. Deze nummering is overeenkomstig met Figuren 6 en 7.

Allereerst komen daarbij de resultaten aan bod die betrekking hebben op de afhankelijke variabele, de mate van betrokkenheid. De onderzoeker heeft vastgesteld dat de mate waarin burgemeesters betrokkenheid (moeten) tonen in sterke mate relevant is om de resultaten in een breder perspectief te kunnen plaatsen. Dit komt aan de orde in §5.1. Daarna volgt een bespreking van de bevindingen die verband houden met de contextuele factoren (§5.2) en de individuele factoren (§5.3). Deze twee paragrafen bieden inzicht in de factoren en mechanismen die de mate van betrokkenheid van burgemeesters voor evenementenveiligheid verklaren.

5.1 Betrokkenheid

In de diverse gesprekken die met de respondenten zijn gevoerd, werd er niet alleen gesproken over de verklarende mechanismen achter de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid, maar ook over de noodzaak van deze betrokkenheid. In de gesprekken met burgemeesters 4 en 7, expert 2 en met alle AOV'ers kwam dit onderwerp aan de orde. In het eerste interview dat plaatsvond (met E2) kwam het onderwerp direct aan bod. Ook AOV'er 1 stelde de kwestie aan de orde in het interview dat de onderzoeker met haar afnam. Om die reden heeft de onderzoeker besloten om in sommige interviews – waar dat omwille van de tijd mogelijk was en relevant werd geacht – te vragen naar de visie van de respondenten hieromtrent.

In feite zijn de respondenten die zijn bevestigd over de noodzaak van (toenemende) betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid unaniem: hoewel dit onderzoek uitwijst dat sommige burgemeesters meer betrokken zijn in het domein dan andere, blijkt eveneens dat alle respondenten die daarover bevestigd zijn, vinden dat de betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid voldoende is en dus niet noodzakelijkerwijs zou moeten toenemen. Het is de taak van de burgemeester om zijn organisatie op dusdanige wijze in te richten dat zijn ambtenarenapparaat in staat is om relevante kwesties bij de burgemeester aan te kaarten. Er lijkt dus geen directe noodzaak om de burgemeester zelf in propria persona meer betrokken te laten zijn bij evenementenveiligheid als zodanig. AOV'er 1 vat dat treffend samen:

AOV'er 1



Het is raar dat je de burgemeester, die een grote verantwoordelijkheid heeft, naar de operatie wilt trekken. De burgemeester hoeft helemaal geen kennis te hebben van evenementenveiligheid, maar hij moet precies weten wat zijn verantwoordelijkheid is en dat zo om zich heen georganiseerd krijgen met de ambtelijke organisatie dat hij zijn verantwoordelijkheid maximaal waar kan maken.

Er is gebleken dat met name burgemeesters in (middel)grote gemeenten in voldoende mate in staat zijn om is de ambtelijke organisatie zo in te richten dat bestuurlijke dilemma's vroegtijdig worden geïdentificeerd. Als de betrokkenheid van de burgemeester niet (voldoende) is, dan zorgen zijn AOV'ers ervoor dat hij als bestuurder tijdig betrokken wordt:

AOV'er 3



The Passion in Amersfoort. Het scenario 'aanslag' stond in het rood. Relatief grote kans. Grote impact. Drie miljoen mensen kijken live mee. Twintig duizend mensen op het plein. Dan gaat het bestuurlijk ook wel spelen. Dan krijgt het echt wel aandacht van de burgemeester. Als het nodig is, dan wordt de burgemeester echt wel betrokken.

In kleinere gemeenten is de verantwoordelijkheid van burgemeesters op dit gebied groter doordat het ambtenarenapparaat over minder specifieke kennis beschikt dan bij veel (middel)grote gemeenten het geval is. Daar ligt een verantwoordelijkheid voor de Veiligheidsregio's om deze gemeenten en burgemeesters te voorzien van specifiek advies. Burgemeester 9 is in diverse gemeenten werkzaam geweest, die elk varieerden in omvang. Uit eigen ervaring begrijpt zij dat deze gemeenten op het gebied van advisering bij evenementen extra afhankelijk zijn van de expertise van de Veiligheidsregio's. Het gevaar schuilt dat deze gemeenten onevenredig vaak een beroep doen op de expertise Veiligheidsregio, waardoor de werkdruk daar toeneemt. Om die reden is het belangrijk dat de Veiligheidsregio de uren van haar adviseringswerkzaamheden voor gemeenten bijhoudt en haar grenzen goed bewaakt.

De burgemeesters die participeerden in dit interview zijn zich dus weldegelijk bewust van hun verantwoordelijkheden op het gebied van evenementenveiligheid (o.a. B1, B4, B5, B9 en B10). Het monstertruckdrama in Haaksbergen (2015) lijkt daarin een belangrijke rol te spelen, aangezien een aantal burgemeesters dit voorval uit zichzelf aanhaalt om het belang van bestuurlijke betrokkenheid bij evenementenveiligheid te illustreren. Het voorval heeft aangetoond dat bestuurlijke betrokkenheid bij het vergunningverleningsproces noodzakelijk is. Het is aan de burgemeesters zelf om invulling te geven aan deze betrokkenheid. Uit dit onderzoek blijkt dat verschillende burgemeesters zich in dit opzicht vaak afhankelijk opstellen van de informatie die de gemandateerde vergunningverleners aanreiken. Andere burgemeesters

nemen zelf eerder het initiatief. Al met al zijn burgemeesters elk op hun eigen manier en in verschillende mate betrokken bij evenementenveiligheid. Toch toont de ervaring van burgemeester 9 aan dat de verantwoordelijkheid op het gebied van evenementenveiligheid pas echt tastbaar wordt na een incident:

Burgemeester 9

“

Verantwoordelijk zijn realiseer je je nooit, totdat er wat misgaat.

Het blijft daarom noodzaak om burgemeesters steeds te wijzen op hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid tijdens evenementen en de thematiek rondom bestuurlijke betrokkenheid telkens opnieuw op de agenda te plaatsen. Ondanks dat burgemeesters deze betrokkenheid elk op hun eigen manier invullen, heeft dit onderzoek aangetoond dat er weldegelijk factoren zijn die de mate van betrokkenheid bij evenementenveiligheid beïnvloeden. Deze resultaten daarvan worden in het vervolg van dit hoofdstuk gepresenteerd.

5.2 Contextuele factoren

Uit het theoretisch kader volgen een viertal contextuele factoren, te weten urgentie, media-aandacht, verwaarlozing en economische belangen. Deze factoren bieden verklaringen voor de mate van betrokkenheid van burgemeester bij evenementenveiligheid die in de omgeving van de burgemeester liggen. In het vervolg van deze paragraaf komen resultaten van de contextuele factoren één voor één aan de orde (§5.1.1 t/m §5.1.4).

5.2.1 Urgentie

In algemene zin geldt dat de risicoperceptie van de burgemeester van invloed is op de mate van betrokkenheid bij evenementenveiligheid. Zij besteden de meeste aandacht aan evenementen die qua karakter in combinatie met duur de grootste impact hebben op veiligheidsissues (B6, B7, B8, B9, B10). Het is niet noodzakelijk dat een evenement groots en meeslepend is om meer aandacht van de bestuurder te ontvangen. Zeker niet in grote gemeenten, omdat daar dusdanig veel C-evenementen zijn, dat het als bestuurder onmogelijk is om overal bovenop te zitten. In dergelijke gemeenten hebben ambtenaren een hoog mandaat. Zij zijn “gepakt en gemazeld” en “kunnen alles prima oplossen”, aldus Burgemeester 9. De aandacht voor veiligheid ligt dan vooral op evenementen met een risicovol karakter. Twee citaten zijn daarbij illustratief:

Burgemeester 10

Voetbalwedstrijden zijn evenementen als hoedanig. Het zijn maar betrekkelijk kleine evenementen die maar twee uur duren, maar wel met een behoorlijk hoog veiligheidsprofiel. Veiligheid is dus niet per se gekoppeld aan omvang, het zit 'm meer in de type mensen en de complexiteit van het evenement.

Expert 2

Afgelopen jaar vond The Passion in Roermond plaats, zonder publiek. Laatst heb ik nog contact gehad met een ambtenaar, die zegt: “Wij hoeven hier amper iets te doen als gemeente.” Een groot evenement, maar omdat er geen publiek is, zijn incidenten met betrekking tot gedrag, geweld of een ongeval lastig. De kans op ongelukken is minimaal, tot nul gereduceerd bijna. Dan is betrokkenheid niet nodig.

Alle respondenten bevestigen dat de aandacht voor evenementenveiligheid neemt sterk toe na incidenten. Het monstertruckdrama zit in het collectieve geheugen van de respondenten gegrift. Burgemeester 4 zegt: “Er zijn helaas steeds incidenten nodig om het ambtelijke en bestuurlijke urgentiebesef voor evenementenveiligheid hoog te krijgen.” Volgens AOV'er 1 is het “een typische reactie op wat er gebeurt als er zich ergens een incident voordoet.” Er volgt een evaluatie van processen en mandaten, vaak met meer regels en strengere eisen tot gevolg. Ondanks dat de helft van de burgemeesters (B1, B4, B5, B7 en B10) in dat verband wijst op het belang van nuchter omgaan met risico's, blijkt in de praktijk het tegendeel:

Burgemeester 6

Na dat ernstige ongeluk in Haaksbergen met die monstertruck, kwamen er op maandagochtend gelijk mensen bij me. Er zou bij ons op een plein een evenement plaatsvinden, waarvan je met de kennis van na dat weekend jezelf afvroeg: “Kan dat daar eigenlijk nog wel?”

Burgemeester 8

Na de aanslag in Apeldoorn op Koninginnedag in 2009 brak er bij ons crisis uit. Kunnen wij nog wel Koninginnedag vieren? Alle gemeenten in de regio kijken naar jou. Uiteindelijk hebben we de boel afgeblazen en ondernemers die iets georganiseerd hadden compensatie beloofd.

De angst voor incidenten zorgt ervoor dat burgemeesters op voorhand huiverig zijn voor sommige evenementen, want “het dragen van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van al die mensen voelt soms heel zwaar”, zegt Burgemeester 5. Andere burgemeesters bevestigen dit (B1, B3, B7, B8, B9 en B10). Burgemeester 10 zegt over een groot evenement in zijn stad: “Ik zie de drukte en wat er allemaal mogelijk kan gebeuren. Het is een heel mooi evenement, maar tegen die achtergrond zeg ik: ik ben opgelucht als het weer is afgelopen. Het zijn twee zijden van dezelfde medaille.” Ambtenaren 2 en 3 merken op dat hun burgemeester daartoe extra bevoegdheden gaat inzetten om risico’s zoveel mogelijk in te dammen, terwijl dergelijke maatregelen uit angst zijn geboren en irrationeel zijn. In dit verband wijst Burgemeester 9 op het belang van het oefenen met scenario’s van rampen en incidenten tijdens evenementen. Met name de afstemmingsvraagstukken die voorkomen bij calamiteiten die de gemeentegrenzen overstijgen, zijn waardevol om tijdens scenariotrainingen te oefenen. Als een Veiligheidsregio dergelijke trainingen weer organiseert, kan zij deze specifieker toespitsen op veiligheid rondom evenementen. Zo wordt de kennis en mogelijk ook betrokkenheid van burgemeesters op dit gebied geïntensiveerd en daarnaast zijn bestuurders beter voorbereid op incidenten en hoe zij daar nuchter op kunnen reageren.

Er is geen steun gevonden voor een positief verband tussen de looptijd van het evenement (structureel dan wel eenmalig) en de gepercipieerde urgentie. Er is weliswaar een verband vastgesteld, maar dat verloopt negatief: burgemeesters hebben in de praktijk meer aandacht voor eenmalige evenementen (allen, behalve B2). Burgemeester 7 vat de gedachte daarachter goed samen:

Burgemeester 7



Met organisatoren die jaarlijks hetzelfde evenement organiseren, heb je heel veel draaiboeken en ervaring opgebouwd. Je weet of je op ze kunt bouwen. Een nieuw evenement is dus altijd risicovoller, je weet immers niet welk vlees je in de kuip hebt.

Ook beide experts spraken de verwachting uit dat burgemeester meer aandacht zouden hebben voor de veiligheid tijdens eenmalige evenementen, omdat zij dan “meer direct betrokken zijn bij de organisatie” (Expert 1) en omdat zij “prestigedruk ervaren bij eenmalige en grootschalige evenementen” (Expert 2). Dit beeld is verenigbaar met de uitspraken van de geïnterviewde burgemeesters. In algemene zin zijn burgemeesters zich bewust van het gevaar dat schuilt achter meerjarige samenwerking met ‘bekende’ organisatoren bij evenementen: “Er kan altijd wat veranderen” (Burgemeester 10) en daarom is het van belang om elk jaar opnieuw de veiligheidsrisico’s bij het evenement onder de aandacht te brengen.

5.2.2 Media-aandacht

Media-aandacht lijkt geen directe verklaring te bieden voor de mate waarin de burgemeester betrokken is bij evenementenveiligheid, want “dat zijn geen deskundigen”, zegt burgemeester 10. Burgemeester 2 noemt zichzelf in dit verband een ‘apparatsjik’, een nogal formele en bureaucratische ambtenaar zonder oog voor sentimenten in de media. Bijna alle respondenten (allen, behalve B7) bevestigen het beeld dat zowel traditionele als moderne mediavormen geen rechtstreekse invloed hebben op de mate van betrokkenheid bij evenementenveiligheid. Burgemeester 2 stelt namelijk dat de beschikbaarheid van veel media bij evenementen in zijn gemeente “een risico kunnen zijn voor targeting”. Met andere woorden: als kwaadwillende individuen of groeperingen “rommel willen maken”, dan is het wel zo fijn als dat goed verslagen wordt. De gemeente komt door media-aandacht extra onder een vergrootglas.

Sommige respondenten (B1, B3, B5, B7, B9, A1 en E1) geven wel aan dat de media de publieke opinie kunnen beïnvloeden, waardoor bepaalde kwesties op de politiek-bestuurlijke agenda belanden en burgemeesters alsnog tot handelen verplicht worden. Hierover zegt Burgemeester 1:

Burgemeester 1

“

Media zouden eigenlijk geen rol mogen spelen, omdat je een bepaalde standaard van veiligheid hebt die je moet uitvoeren. In de praktijk geldt echter dat veiligheid meer aandacht krijgt als media er aandacht op leggen, omdat het invloed heeft op de gemoedstoestand van de inwoners. Dan moet je soms een stapje extra zetten.

Expert 2 merkt op dat de rol van de media in de loop der tijd is veranderd door de komst van sociale media. Hij zegt: “Vroeger was de burgemeester degene die het woord kon voeren bij incidenten, maar nu moet je meteen in de verdediging en moet je het uitleggen. Dat is een stuk lastiger.” Burgemeester 5 onderschrijft deze bevinding. Zij zegt:

Burgemeester 5

“

Mensen filmen alles. En dat perspectief van filmen, is voor hen ‘de waarheid’. Dat zie je ook bij politieoptredens. Maar wat eraan voorafging en erna komt, dat weten de mensen niet, dus vellen zij oordelen op basis van halve informatie. Daar heb ik last van.

5.2.3 Verwaarlozing

Op basis van de uitspraken van de respondenten is gebleken dat burgemeesters sneller geneigd zijn om betrokken te zijn bij evenementenveiligheid naarmate zij hier gedurende een lange tijd minder aandacht aan hebben besteed. Burgemeester 4 zegt daarover dat lokale overheden te veel taken hebben en over te weinig financiële middelen beschikken. Daardoor moeten zij keuzes maken. AOV'er 4 en Expert 1 wijzen op de golfbewegingen die ontstaan. Na een fase van verscherpt toezicht en verscherpte regels blijkt dat dit niet werkbaar is, waarna het toezicht en de regels weer lossier worden. Burgemeester 7 heeft hierbij een treffend voorbeeld:

Burgemeester 7



Een aantal jaar geleden waren er een aantal incidenten waarbij er werd ingereeden op publieksmenigten. Je merkte toen dat dat een centraal onderwerp werd. Je merkte dat daarop meer interventies plaatsvonden. Zo was men voornemens om bij steeds meer evenementen wegblokkades op te zetten.

Het is gebleken alle burgemeesters oog hebben voor het vergunningverleningsproces. De wijze waarop zij daar invulling aan geven op individueel niveau wordt bepaald en verschilt dus van burgemeester tot burgemeester. Burgemeesters (o.a. B4, B8 en B10) zijn zich bewust van de risico's die gepaard gaan met meerjarige vergunningen. Dat is onder burgemeesters "absoluut een item", aldus Burgemeester 4. Sommige burgemeesters willen graag jaarlijks een vinger aan de pols houden, omdat "er altijd wat kan veranderen", zo stelt Burgemeester 10. Andere burgemeesters geven aan dat meerjarige vergunningen voor hen wel werkbaar zijn. De belangrijkste genoemde voordelen zijn een vermindering van de ambtelijk-bestuurlijke druk en meer zekerheid voor de organisatoren over de toekomst van hun evenement.

5.2.4 Economische belangen

Als de economische belangen van een evenement groot zijn, dan is de burgemeester niet per se in toenemende mate betrokken bij evenementenveiligheid. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat economische belangen bepalend zijn voor de aandacht die een burgemeester heeft voor vraagstukken op het gebied van evenementenveiligheid. De respondenten zijn het daar unaniem over eens. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat gemeenten in principe geen enkel rechtstreeks economisch voordeel behalen bij het plaatsvinden van een (groot) evenement. Het vergunningverleningsproces werkt kostendekkend, waardoor gemeenten geen geld verdienen aan de eventuele leges die organisatoren betalen. De motivatie voor gemeenten om evenementen te (laten) organiseren is daarom uitsluitend tweeledig. Enerzijds vergroten ze de leefbaarheid in de gemeente; anderzijds zijn evenementen een marketinginstrument, waarmee de gemeente zichzelf op een positieve manier op de kaart kan zetten.

Toch gaven een tweetal burgemeesters (B5 en B10) aan dat zij weldegelijk de druk van economische belangen ervaren. Een voorbeeld:

Burgemeester 5



Carnaval 2019. Vanwege harde windstoten is in overleg met de carnavalsvereniging besloten om een bepaalde carnavalsactiviteit niet in een tent op het marktplein plaats te laten vinden, maar in een nabijgelegen kerk. Toen gingen we na de pauze weer terug de tent in, omdat daar een commercieel belang zat: de carnavalsvereniging wilde omzet halen door de verkoop van drank, dat kon in de kerk niet. Na gewikt en gewogen te hebben, hebben we besloten om terug te gaan naar de tent. Na de pauze heb ik niet meer van de activiteit kunnen genieten. Ik heb alleen maar naar die kroonluchters in de tent zitten kijken. Als het weer straks tegenvalt, hebben we een probleem.

Toch is de belangenafweging tussen commercie enerzijds en veiligheid anderzijds voor de betreffende burgemeesters geen al te moeilijke. Het argument hiervoor komt duidelijk naar voren in het interview met Burgemeester 10: “Hoe interessant een evenement ook is, als het niet veilig is, dan geven we geen vergunning. Uiteindelijk kies ik bij dilemma’s altijd voor veiligheid en moet een organisator zich aanpassen.” Al met al is er daarom ook geen reden om aan te nemen dat evenementen met grotere economische belangen als urgenter worden gepercipieerd. Er is geen empirisch bewijs gevonden voor het bestaan van dit veronderstelde verband. Economische belangen zijn daarom geen relevante factor gebleken, noch in directe zin (ten opzichte van de mate van betrokkenheid), noch in indirecte zin (ten opzichte van de mate van urgentie).

5.3 Individuele factoren

Uit het theoretisch kader volgen een drietal individuele factoren, te weten ambtservaring, leiderschapsstijl en persoonlijke interesse. Deze factoren bieden verklaringen voor de mate van betrokkenheid van burgemeester bij evenementenveiligheid die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van de burgemeester zelf. In het vervolg van deze paragraaf komen resultaten van de individuele factoren één voor één aan de orde (§5.3.1 t/m §5.3.3).

5.3.1 Ambtservaring

Naarmate burgemeesters langer hun ambt vervullen, zijn zij niet per se in toenemende mate betrokken bij evenementenveiligheid. Wel is aangetoond dat de houding van burgemeesters ten opzichte van evenementenveiligheid verandert naarmate zij langer het ambt vervullen. Voor sommige burgemeesters geldt dat zij ervaringen hebben opgedaan die hun houding ten opzichte van evenementenveiligheid hebben veranderd (B1, B5, B6, B7, B9 en B10), terwijl anderen

aangeven dat hier geen sprake van is (B2, B3, B4 en B8). De burgemeesters die hun houding hebben zien veranderen, geven aan dat “openbare orde en veiligheid een echt burgemeestersportefeuille is dat nieuw is voor veel burgemeesters” (Burgemeester 4) en “je meer ervaring opdoet, je eigen handelingsrepertoire opbouwt en je netwerk beter voor elkaar hebt” (Burgemeester 5).

Met name in het interview met Burgemeester 4 en AOV'er 4 komt het belang van een uitputtend netwerk aan de orde. Naarmate burgemeesters langer hun ambt vervullen, weten zij eerder en beter gebruik te maken van de mogelijkheden die hun professionele netwerk aan hen biedt. De betreffende respondenten zijn beide nauw betrokken bij een samenwerkingsverband op het gebied van evenementen(veiligheid) in de provincie Brabant. Dit verband gaat gezamenlijk met diverse gemeenten, de politie en het Openbaar Ministerie aan de slag met bestuurlijke dilemma's over veiligheid bij evenementen. Een belangrijk onderwerp in deze samenwerking is bijvoorbeeld middelgebruik tijdens festivals. De samenwerking zorgt er volgens Burgemeester 4 voor dat de regio haar “zaakjes buitengewoon goed georganiseerd heeft en alle gemeenten dezelfde kant op roeien”. Daarnaast noemt de burgemeester een tweede groot voordeel van het regionale samenwerkingsverband:

Burgemeester 4



Tegelijkertijd – en dat is een mooi neveneffect – zorgt het samenwerkingsverband er ook voor dat alle betrokkenen elkaar kennen. Kennen en gekend worden, is in veiligheidsland een belangrijk thema. Als je kijkt naar de strategische agenda van het Veiligheidsberaad: met name bij ongekende crisissen komt het thema van kennen en gekend worden naar boven. Dat is een grote kracht van crisisbeheersing in het algemeen, maar ook bij veiligheid rondom evenementen.

Burgemeester 4 en AOV'er 4 geven dus aan dat samenwerking enorm van belang is. Burgemeesters weten daar vaak beter gebruik van te maken naarmate zij meer ervaren zijn. Ook de kennis en ervaring die voortvloeit uit het netwerk kan dan de houding van burgemeesters ten opzichte van evenementenveiligheid veranderen. De burgemeesters die aangeven dat hun houding niet is veranderd, geven daar eigenlijk geen echte verklaring voor. Wel maakt Burgemeester 9 duidelijk hoe ervaringen in haar carrière haar houding ten opzichte van evenementenveiligheid hebben doen veranderen:

Burgemeester 9

Bij een wandelevenement op een dijk zijn een paar mensen door de hitte overvallen en daardoor overleden. Dat was niet in mijn gemeente, maar wat je je wel realiseert, is dat wij ontzettend bezig waren met allerlei voorzieningen en scenario's, maar niet met simpele dingen als 'de hitte'. Sinds die tijd ben ik een ontzettende scenariodenker geworden bij evenementen.

De ambtservaring van een burgemeester heeft dus weldegelijk invloed op de mate waarin een burgemeester betrokken is bij evenementenveiligheid, alleen is niet geconstateerd dat dit verband noodzakelijkerwijs positief van aard is. Het gevaar van nonchalance kan ook optreden. De burgemeester is dan dusdanig ervaren (in aantal jaren ambtservaring) dat hij nalatig wordt in zijn verantwoordelijkheden. Expert 2 ligt daarover het volgende toe:

Expert 2

Ik ben betrokken geweest bij de Handreiking Evenementenveiligheid en ik merkte gewoon dat burgemeesters – en Haaksbergen is daar exemplarisch voor – eigenlijk zo maar een handtekening zetten of niet eens een handtekening zetten onder een advies. Ja, dat vind ik eigenlijk erger. Dan zegt de burgemeester: “Dat is mij niet bekend”. Dan denk ik: potverdrie, jij moet die vergunning goedkeuren.

Uit dit voorbeeld blijkt dat ervarenheid ook tot uitwerking kan komen in de vorm van nalatigheid en/of nonchalance. Expert 2 heeft echter ook een mogelijke oplossing. Hij stelt voor om burgemeesters niet alleen aan het einde van de vergunningverleningscyclus te informeren, maar ook eerder in het proces. Zo komen potentieel risicovolle situaties eerder terecht bij het adres van de burgemeester. Burgemeester 7 geeft een bijkomend voordeel van deze aanpak. Het voorkomt dat adviseurs tijd en moeite verspillen aan adviesrichtingen die de burgemeester op voorhand niet ziet zitten. De burgemeester kan zo tijdig zijn eigen richting geven aan de adviesrichtingen.

Het bovenstaande toont aan dat ambtservaring op twee manieren tot uitdrukking kunnen komen. In positieve zin door betere netwerk mogelijkheden te realiseren en in negatieve zin door nonchalance en nalatigheid in de kaart te spelen. Ambtservaring is dus weldegelijk van invloed op de mate van betrokkenheid, maar dat kan in zowel positieve als negatieve zin.

5.3.2 *Leiderschapsstijl*

Burgemeesters met een transformationele leiderschapsstijl, die zich kenmerkt door veel contact met ambtenaren, experts en organisatoren en daardoor op de hoogte is van de veiligheidsrisico's die bij de verschillende evenementen in de gemeente spelen, zijn niet per definitie meer (of minder) betrokken bij evenementenveiligheid dan burgemeesters met een transactionele of laissez-faire leiderschapsstijl. Niet alle burgemeesters zijn altijd op de hoogte van alle veiligheidsrisico's bij evenementen in hun gemeente. Dat geldt voor burgemeesters van zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten. Voor 'grote' burgemeesters is dat ook onmogelijk vanwege het grote aantal (grootschalige) evenementen. Burgemeester 9 zegt daarover het volgende:

Burgemeester 9



Ik geloof dat ik 360 evenementen per jaar heb en ik denk dat ik er van 340 niet eens weet dat ze plaatsvinden. Dan lees ik het huis-aan-huisblaadje en dan denk ik: oh, is dat geweest? Die evenementen gebeuren allemaal buiten mijn gezichtsveld.

Maar ook 'klein(ere)' burgemeesters zijn niet altijd bekend met alle risico's. Zij leggen de verantwoordelijkheid om de burgemeester bij relevante zaken te informeren bij hun ambtenaren en sturen op basis van vertrouwen. Burgemeester 4 is in dit opzicht illustratief. Hij zegt:

Burgemeester 4



Ik heb het totale vergunningverleningstraject volledig gemandateerd. Toch blijf ik volledig verantwoordelijk. In die zin heb ik dus volledig vertrouwen in de kwaliteit van de mini-vergunningafdeling van mijn gemeente. Ik ga er dan ook vanuit dat de mensen, als er bestuurlijke dilemma's ontstaan, naar mij toekomen. Dat schuurt wel eens, maar mijn gemeente is klein genoeg om dan te interveniëren.

Ook andere burgemeesters (o.a. B3, B6 en B9) hebben het belang van vertrouwen in de ambtelijke organisatie hoog in het vaandel staan. Zij hebben een leiderschapsstijl gerealiseerd waarin zij duidelijk maken dat belangrijke zaken op het gebied van evenementenveiligheid op het initiatief van de ambtenaar aangekaart moeten worden. Burgemeester 6 heeft dat als volgt voor elkaar gekregen:

Burgemeester 6



Vanaf het moment dat ik hier kwam werken, heb ik geprobeerd om de mensen aan mij te binden. Je moet weten wie waarvoor verantwoordelijk is. Je gaat met elkaar om tafel zitten en vraagt eerst hoe zij het doen, wat hun ervaringen zijn en hoe onze evenementenkalender in elkaar zit. En daarna maakten we werkafspraken én maakte ik duidelijk: bij twijfel ga je mij raadplegen, want uiteindelijk ben ik verantwoordelijk, ook als het misgaat. En ook belangstelling tonen en hen in bescherming nemen als het moet.

Sommige burgemeesters hebben meer contact met adviseurs (zoals hun ambtenaren of medewerkers van de Veiligheidsregio) en experts, maar ook dat betekent niet dat zij per definitie meer betrokken zijn. Alle burgemeesters geven aan dat zij op regelmatige basis contact hebben met adviseurs over evenementenveiligheid, maar dat zorgt er niet noodzakelijkerwijs voor dat ze meer aandacht voor evenementenveiligheid krijgen en deze waarde als hoedanig uitdragen. Het voornaamste doel van dit contact is om “zich heel goed te laten informeren” (ambtenaar 1). Dit betekent niet dat burgemeesterse dan ook daadwerkelijk meer betrokken raken.

Het onderzoek heeft ook uitgewezen dat de ene burgemeester meer contact heeft met organisatoren dan de andere. Wederom betekent dat niet per se dat zij meer betrokken zijn bij evenementenveiligheid, aangezien dit contact in de meeste gevallen ontstaat uit de rol van burgervader of -moeder. Geen enkele burgemeester geeft aan dat hij met organisatoren spreekt over inhoudelijke kwesties; deze worden doorgaans afgehandeld door (of tenminste in het bijzijn van) ambtenaren. Burgemeester 1 zegt daarover het volgende:

Burgemeester 1



Op het moment dat er een evenement gaat plaatsvinden, dan wil ik zelf contact hebben met organisatoren. Om het gevoel te geven dat we als gemeente betrokken zijn, dat we het evenement belangrijk en relevant vinden. Maar ik realiseer me wel – en daar wil ik ook voor waken – dat er ook altijd een ambtelijke lijn moet lopen. Er zit natuurlijk een verschil tussen de ambtelijke en bestuurlijke lijn. Met mij moeten ze niks afspreken, dat wordt ambtelijk vastgelegd. Ik kom als bestuurder om dat te bekrachtigen of om poolshoogte te nemen. En niet om iets te regelen met de organisator.

Al met al is er geen louter positief verband gevonden tussen de drie indicatoren van de factor leiderschapsstijl en een toename van de mate van betrokkenheid. Hoewel de drie indicatoren weldegelijk iets lijken te zeggen over de wijze waarop burgemeesters bezig zijn met de veiligheid rondom evenementen, betekent het niet per definitie dat de aanwezigheid van de drie

indicatoren ook daadwerkelijk betekent dat een burgemeester het belang van veiligheid tijdens evenementen op een actieve wijze waarborgt. De leiderschapsstijl van de burgemeester – bijvoorbeeld transformationeel, transactioneel of laissez-faire – is dus wel van invloed op diens mate van betrokkenheid bij evenementenveiligheid, maar het onderzoek heeft niet vast kunnen stellen dat burgemeesters met een transformationele leiderschapsstijl meer betrokken zijn bij evenementenveiligheid dan collega-burgemeesters met een ander type leiderschap (e.g. transactioneel of laissez-faire).

5.3.3 Persoonlijke interesse

De persoonlijke interesse (als intrinsieke motivatie) van burgemeesters op het gebied van evenementen en/of veiligheid is van invloed op de mate van betrokkenheid. Zoals op basis van theoretische implicaties werd verondersteld, is gebleken dat burgemeesters met een achtergrond in of nevenactiviteiten op het gebied van evenementenveiligheid meer betrokken zijn bij de veiligheid rondom evenementen. Diverse respondenten bevestigen dat ‘intrinsieke motivatie’ in sterke mate van invloed is op de mate van betrokkenheid (B1, B4, B5, B7, A2, A3, A4, E1 en E2). Deze factor wordt daarmee zeer relevant geacht. Burgemeester 4, die veel contact heeft met collega-burgemeesters over het onderwerp evenementenveiligheid, geeft aan dat intrinsieke motivatie (bijvoorbeeld door een educatieve achtergrond of nevenactiviteiten) essentieel is voor de mate van betrokkenheid. Hij zegt:

Burgemeester 4



Er zijn er een aantal die het niks interesseert en een aantal die het een interessant onderwerp vinden. De burgemeester van [gemeente A] kiest ervoor om met andere dingen druk te zijn. Van de burgemeester van [gemeente B] weet ik dat die zich wel weer nadrukkelijk bemoeit met evenementen en evenementenveiligheid. De burgemeester van [gemeente C] schrijft ieder jaar hoogstpersoonlijk het draaiboek voor het festival in zijn gemeente. Die staat zelf nog net geen bier te tappen.

Dit beeld wordt bevestigd door een uitspraak van AOV'er 2 (zie onderstaand). Hieruit blijkt dat de educatieve achtergrond van een burgemeester van invloed is op zijn betrokkenheid bij een bepaald thema. Even later bevestigt hij dit specifiek voor evenementenveiligheid.

AOV'er 2



Je zag bij onze vorige burgemeester dat hij een opleiding had gedaan op het gebied van watermanagement. Dan zijn ze op dat gebied heel erg geïnteresseerd. Dus een dijkversterking, wat met water nauw verweven is, dat heeft dan meer interesse dan de uitbreiding van een bedrijventerrein.

6. CONCLUSIE, AANBEVELINGEN EN DISCUSSIE

In dit onderzoek staat de mate waarin burgemeesters betrokken zijn bij evenementenveiligheid centraal. De onderzoeksvraag die daarbij aansluit, luidt: *Welke factoren verklaren de mate van betrokkenheid van Nederlandse burgemeesters op het gebied van evenementenveiligheid?* Het antwoord op de hoofdvraag kan bijdragen aan de wens van de opdrachtgever (Veiligheidsregio Gelderland-Zuid) om aanbevelingen te ontvangen over hoe zij de mate van betrokkenheid van burgemeesters in haar verzorgingsgebied kan doen toenemen.

In dit hoofdstuk volgt eerst een beantwoording van de deelvragen (§6.1). Daarna volgt een beantwoording van de hoofdvraag (§6.2). Vervolgens komen de aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek aan de orde (§6.3). Tot slot volgt een discussie, waarin er wordt gereflecteerd op het gedane onderzoek (§6.4).

6.1 Beantwoording deelvragen

Deze paragraaf behandelt de beantwoording van de drie afzonderlijke deelvragen. In elke paragraaf komt de beantwoording van één deelvraag aan bod (§6.1.1 tot en met §6.1.3).

6.1.1 Beantwoording deelvraag 1

In hoeverre speelt de burgemeester in juridisch opzicht een rol bij de veiligheid tijdens evenementen?

De beantwoording van de eerste deelvraag volgt op basis van een uiteenzetting over de huidige wet- en regelgeving op het gebied van evenementenveiligheid. Deze bestaat uit vier belangrijke pijlers: de Gemeentewet, de Wet Veiligheidsregio's, de Algemene wet bestuursrecht en het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen. Uit de wetgeving volgt dat de burgemeester wordt aangemerkt als de hoeder van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. De burgemeester is in formeel opzicht dus ook volledig verantwoordelijk voor het waarborgen van de veiligheid tijdens evenementen. Als een organisator een evenement wilt organiseren, dan moet de burgemeester daarvoor toestemming geven door een vergunning af te geven. In de praktijk maakt hij daarbij gebruik van de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht hem biedt: de burgemeester kan ambtenaren mandateren om vergunningen voor onder andere evenementen namens hem af te geven. De voorwaarden die daarbij aan de organisator gesteld worden, staan vaak beschreven in het gemeentelijke evenementenbeleid. Bij grote evenementen met een hoger veiligheidsrisico, de zogenaamde B- en C-evenementen, is de burgemeester volgens de Wet Veiligheidsregio's verplicht om op voorhand advies in te winnen van de hulpdiensten over de veiligheidsrisico's die zich voordoen op het geplande evenement en de maatregelen die de organisator daartegen genomen heeft. In formele zin draagt de burgemeester dus de volledige verantwoordelijkheid over evenementenveiligheid, maar in de praktijk deelt hij deze met zijn ambtenaren en hulpdiensten. De burgemeester blijft echter altijd eindverantwoordelijk, dus het is voor hem belangrijk om toezicht te houden op de vergunningverlening en het proces daar omheen. Dit roept derhalve de vraag op of alle

burgemeesters in gelijke mate betrokken zijn bij evenementenveiligheid en indien dat niet zo is, welke factoren zijn betrokkenheid beïnvloeden.

6.1.2 Beantwoording deelvraag 2

Welke factoren verklaren volgens de wetenschappelijke literatuur de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij (beleids)vraagstukken?

De tweede deelvraag wordt beantwoord met behulp van een literatuurstudie. In totaal zijn er zeven factoren geïdentificeerd die volgens wetenschappelijke theorieën van invloed zijn op de mate waarin burgemeesters betrokken zijn bij (beleids)vraagstukken. Vier van deze factoren komen voort uit agendavormingstheorieën. Dit zijn (1) urgentie, (2) media-aandacht, (3) verwaarlozing en (4) economische belangen. Deze vier factoren houden verband met de context waarin een vraagstuk ontstaat. Ze staan derhalve bekend als de contextuele factoren. Er wordt daarnaast verondersteld dat de looptijd en economische belangen van invloed zijn op de eerste factor, urgentie. Daarnaast zijn er drie factoren geïdentificeerd die voortkomen uit psychologische theorieën. Anders gezegd: deze factoren hebben betrekking op de persoonlijke kenmerken van de burgemeester. Deze factoren zijn: (1) ambtsperiode, (2) leiderschapsstijl en (3) persoonlijke interesse. Een schematische weergave van de theorieën die voortkomen uit de literatuurstudie en getoetst worden in het empirische deel van dit onderzoek staat weergegeven op pagina 30 in Figuur 5.

6.1.3 Beantwoording deelvraag 3

In hoeverre zijn deze theoretische verklaringen toepasbaar op Nederlandse burgemeesters ten aanzien van evenementenveiligheid?

De beantwoording van de derde en laatste deelvraag volgt door de theoretisch relevante factoren met behulp van een kwalitatieve gevalsstudie te toetsen in de empirie. In totaal werden zestien respondenten geselecteerd. Deze casussen bestonden uit tien burgemeesters die in een zekere mate representatief zijn voor de totale populatie in Nederland, vier ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (AOV'ers) en twee experts op het gebied van veiligheid en crisisbeheersing. Op basis van de gesprekken met de respondenten is vastgesteld dat de mate van betrokkenheid van burgemeesters op het gebied van evenementenveiligheid verschilt van individu tot individu. Van vijf van de zeven factoren is vastgesteld dat deze – overeenkomstig met de theoretische verwachting – inderdaad van invloed zijn op de mate van betrokkenheid als hoedanig. Er volgt een korte bespreking van de belangrijkste bevindingen per factor.

Eerst de contextuele factoren. De eerste factor, urgentie, is van invloed op de mate van betrokkenheid. Burgemeesters zijn niet per definitie meer betrokken bij grotere evenementen in termen van omvang, maar vooral bij evenementen met een grotere impact op de gemeenschap en dus met een groter veiligheidsrisico's. Incidenten met betrekking tot evenementenveiligheid leiden tot een groter gepercipieerd risico en daardoor soms tot buitenproportionele maatregelen. Dit geldt eveneens voor de angst die een aantal burgemeesters heeft voor het plaatsvinden van

incidenten. De looptijd van een evenement is anders dan verwacht op negatieve wijze van invloed gebleken op de gepercipieerde urgentie: evenementen die minder vaak plaatsvinden, krijgen juist meer aandacht van burgemeesters, omdat de professionaliteit van de organisator nog moet blijken. Dit is voor burgemeesters een belangrijke maatstaf voor vertrouwen. De tweede factor is media-aandacht. De mate van media-aandacht, zowel ten aanzien van traditionele als van nieuwe, sociale media, is niet van invloed gebleken op de mate van betrokkenheid. Wel lijkt de opkomst van sociale media het functioneren van de burgemeester te bemoeilijken, omdat zij meer, sneller en minder gefundeerde kritiek kunnen ontvangen. De derde factor, verwaarlozing, is van invloed gebleken op de betrokkenheid. Diverse respondenten (h)erkennen een cyclus in de aandacht voor evenementenveiligheid: na een incident – in het bijzonder het ongeval met een monstertruck in Haaksbergen (2015) – neemt de betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid sterk toe. Daarna neemt de attentiewaarde van evenementenveiligheid weer af, totdat een nieuw incident voorkomt. De factor is daarmee zeer relevant gebleken. De vierde factor heeft betrekking op economische belangen. Respondenten geven unaniem aan dat de omvang van het economisch belang dat gepaard gaat met een evenement niet van invloed is op de mate van betrokkenheid. Betrokkenheid komt voort uit een veiligheidsbelang en niet vanuit een economisch belang. Hoewel een meerderheid van de burgemeesters het dilemma tussen veiligheid en economische belangen herkent, blijkt dat het veiligheidsbelang in de praktijk altijd zwaarder weegt. De invloed van economische belangen is dus niet vastgesteld, noch op de mate van betrokkenheid, noch op de (gepercipieerde) urgentie.

Nu volgen de conclusies die volgen uit de individuele factoren. Voor de vijfde factor, ambtservaring, geldt dat dit onderzoek op basis van literatuurstudie veronderstelt dat hoe langer een burgemeester het ambt bekleedt, hoe meer betrokken hij zal zijn bij evenementenveiligheid. Deze veronderstelling wordt niet bevestigd in de empirie. De respondenten geven aan dat meer ambtservaring leidt tot betere informatievoorziening op het gebied van veiligheidsrisico's en een beter netwerk, waardoor de betrokkenheid toeneemt. Toch wordt de invloed van deze factor in zekere mate afgezwakt door het gegeven dat meer ervaring kan leiden tot routine en dus tot onzorgvuldigheden. De factor is daarmee wel relevant gebleken, maar het veronderstelde verband kan zowel in positieve als in negatieve zin van invloed zijn op de mate van betrokkenheid. De zesde factor is leiderschapsstijl. Dit onderzoek heeft aangetoond dat burgemeesters met een meer transformationele leiderschapsstijl – dat zijn burgemeesters die in toenemende mate op de hoogte zijn van de veiligheidsrisico's die gepaard gaan met de evenementen in hun gemeente en meer contact hebben met adviseurs, experts en organisatoren – niet per definitie in toenemende mate betrokken zijn bij evenementenveiligheid. Hoewel zij beter op de hoogte zijn van de kwesties die spelen op het gebied van evenementenveiligheid, is niet aangetoond dat zij ook daadwerkelijk meer betrokken zijn. Het veronderstelde effect van leiderschapsstijl op betrokkenheid is daarmee bevestigd, maar het verloop van dat effect kan positief dan wel negatief van aard zijn. De zevende en laatste factor, persoonlijke interesse, is in sterke mate van invloed op de betrokkenheid bij evenementenveiligheid. Hoe meer intrinsieke affiniteit burgemeesters hebben met evenementen en/of veiligheid, hoe meer zij betrokken zullen zijn. Deze affiniteit kan voortkomen uit relevante nevenactiviteiten en opleidingsachtergrond, maar ook uit een intrinsieke motivatie.

Al met al heeft dit onderzoek aangetoond dat vijf van de zeven potentiële factoren ook daadwerkelijk van invloed zijn op diens mate van betrokkenheid bij evenementenveiligheid. Het effect van de factoren urgentie, verwaarlozing en persoonlijke interesse lijkt daarbij het sterkst te zijn. Figuur 9 vat deze bevindingen op schematische wijze samen.

Subvariabelen	T	E	Onafhankelijke variabelen	T	E	Afhankelijke variabele
Looptijd	+	-	Urgentie	+	+	Betrokkenheid
Economische belangen	+	0				
<i>Legenda:</i> <i>V = verband in theorie (verwacht)</i> <i>B = verband in empirie (feitelijk)</i> + = positief verband - = negatief verband 0 = geen verband			Media-aandacht	+	0	
			Verwaarlozing	+	+	
			Economische belangen	+	0	
			Ambtservaring	+	+/-	
			Leiderschapstijl	+	+/-	
			Persoonlijke interesse	+	+	

Figuur 9 Schematische weergave van de onderzoeksresultaten.

6.2 Beantwoording hoofdvraag

De mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid wordt dus verklaard door ten minste vijf factoren. Dit zijn urgentie, verwaarlozing, ambtservaring, leiderschapstijl en persoonlijke interesse. Individuele factoren lijken daarbij meer van invloed dan contextuele factoren, aangezien alle individuele factoren relevant zijn bevonden tegenover de helft van de contextuele factoren. Daar bovenop komt dat de factor persoonlijke factoren ambtservaring en persoonlijke interesse in sterke mate van invloed zijn op de betrokkenheid, waardoor de contextuele factoren mogelijk ook een hogere weging krijgen.

Daarnaast heeft dit onderzoek nog op een andere interessante bevinding gewezen. In de gesprekken met ongeveer de helft van de respondenten werd niet alleen gesproken over de factoren die van invloed zijn op de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij vraagstukken op het gebied van evenementenveiligheid, maar ook over de noodzaak van diens betrokkenheid daarbij. De betreffende respondenten stellen dat burgemeesters in principe zelf niet betrokken hoeven te zijn bij evenementenveiligheid, zo lang zij in staat zijn om goed zicht te houden op de ambtelijke organisatie en deze in staat stelt om bestuurlijke dilemma's tijdig te identificeren en aan te kaarten.

Al met al kan worden geconcludeerd dat het weldegelijk mogelijk is om de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid te beïnvloeden, aangezien dit onderzoek heeft aangetoond dat er minimaal vijf factoren zijn die deze betrokkenheid (deels) kunnen verklaren. Een kritisch punt blijft echter of het wel strikt noodzakelijk is om burgemeesters meer bij evenementenveiligheid te betrekken. Dit onderzoek suggereert van niet.

6.3 Aanbevelingen

Deze paragraaf bespreekt een aantal aanbevelingen die voortkomen uit de resultaten van dit onderzoek. Eerst volgt een drietal aanbevelingen voor vervolgonderzoek (§6.3.1); daarna komt een drietal aanbevelingen voor de opdrachtgever, de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, aan de orde (§6.3.2).

6.3.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Uit de onderzoeksresultaten volgen drie centrale aanbevelingen voor vervolgonderzoek. In de eerste plaats is het interessant als vervolgonderzoek ingaat op de weging die de factoren hebben die relevant zijn gebleken voor de mate van betrokkenheid. Hoewel de invloed van bepaalde factoren, zoals persoonlijke interesse, nadrukkelijker naar voren kwam dan die van andere factoren, biedt een kwantitatief onderzoek meer aanknopingspunten om de daadwerkelijke weging van de factoren als hoedanig te bepalen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door middel van een kwalitatieve survey onder burgemeesters. Zij kunnen dan op een schaal aangeven in hoeverre zij bepaalde factoren van belang achten. Hierdoor is de weging van factoren veel beter inzichtelijk te maken dan met behulp van een kwalitatief onderzoek.

De tweede aanbeveling heeft te maken met de observatie dat de publieke opinie mogelijk van invloed is op de mate van betrokkenheid. Hoewel de factor media-aandacht niet relevant leek, kwam in diverse gesprekken met respondenten naar voren dat de mate waarin en de wijze waarop media over een evenement publiceren mogelijk wel van invloed is op de publieke opinie. Uit dit onderzoek blijkt dat de publieke opinie mogelijk wel van invloed is op de mate waarin burgemeesters zich genoodzaakt voelen om betrokken te zijn bij vraagstukken op het gebied van evenementenveiligheid. Het verband tussen publieke opinie en betrokkenheid behoeft echter nader onderzoek. Bestaat dit verband echt? En hoe sterk is dit verband? Een mogelijkheid zou zijn om – overeenkomstig met de lijn van dit onderzoek – burgemeesters en eventuele andere betrokkenen hieromtrent te bevragen in een interview. De tweede vraag blijft dan nog altijd lastig te beoordelen, dus wellicht is opnieuw een kwantitatief onderzoek een goed alternatief om deze vraag c.q. vragen te kunnen beantwoorden.

De derde en laatste aanbeveling die dit onderzoek doet, is dat vervolgonderzoek moet uitwijzen in hoeverre de factoren die van invloed zijn gebleken ook generaliseerbaar zijn naar een grotere populatie van burgemeesters. Ondanks zorgvuldige maatregelen ten aanzien van representativiteit kan dit onderzoek daar maar in beperkte zin geldige uitspraken over doen. Het is derhalve een interessante optie om de factoren die door dit onderzoek als relevant zijn bestempeld op een schriftelijke wijze te bevragen, bijvoorbeeld in een survey. Deze methode maakt het mogelijk om de generaliseerbaarheid van de resultaten te toetsen aan een bredere onderzoekspopulatie. Ook deze laatste aanbeveling voor vervolgonderzoek is dus een vorm van kwantitatief onderzoek.

6.3.2 Aanbevelingen aan de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. De motivatie (verklarende factoren) van burgemeesters om al dan niet bij evenementenveiligheid betrokken te zijn, zijn onderzocht om zodoende aanbevelingen te kunnen doen om deze betrokkenheid van burgemeesters te doen toenemen. Het onderzoek heeft echter uitgewezen dat het niet noodzakelijk is om de betrokkenheid van burgemeesters bij dit thema te vergroten. Dat is in een verdienste van de Veiligheidsregio: door haar inspanning achten burgemeesters zichzelf dusdanig op vlieghoogte van de veiligheidsrisico's die spelen bij de evenementen in hun gemeente dat zij het onnodig vinden om (nog) meer betrokken te zijn. Desalniettemin blijft het belangrijk om – zeker door het verwaarlozingseffect dat optreedt en door de sterke invloed van individuele factoren – de burgemeesters in het rayon van de Veiligheidsregio bewust (blijven) maken van hun verantwoordelijkheid bij de openbare orde en veiligheid tijdens evenementen in de regio. Derhalve heeft dit onderzoek drie concrete aanbevelingen voor de opdrachtgever.

Ten eerste stelt dit onderzoek voor om meer te investeren in netwerk op het gebied van evenementen en veiligheid. Door als Veiligheidsregio organisatoren, ambtenaren, adviseurs, experts en andere partijen op regelmatige basis met elkaar kennis te laten maken, ontstaat een natuurlijk netwerk, waarin de diverse partijen elkaar steeds beter leren kennen. Het gevolg hiervan is dat gemeenteambtenaren en organisatoren enerzijds meer kennis opdoen over evenementenveiligheid, waardoor de afhankelijkheid van de specialistische expertise van de adviseurs van de Veiligheidsregio afneemt en anderzijds dat ambtenaren hun burgemeesters eerder en beter kunnen informeren over dilemma's op het gebied van evenementenveiligheid. Dit moet de bestuurlijke betrokkenheid en het bestuurlijke verantwoordelijkheidsgevoel ten goede komen. Deze aanbeveling komt met name voort uit de gesprekken met Burgemeester 4 en AOV'er 4.

Ten tweede is het van belang om incidenten en risico's tijdens en rondom evenementen te blijven oefenen met burgemeesters en hun crisispartners. Uiteraard is het opleiden, trainen en oefenen van burgemeesters en adviseurs ter voorbereiding op acute rampen en crises een belangrijke pijler voor de Veiligheidsregio, maar het is belangrijk om dat ook concreet toe te spitsen op evenementenveiligheid. Het is gebleken dat burgemeesters (o.a. B9) hier behoefte aan hebben. Dit onderzoek raadt daarom aan om incidenten tijdens (grote) evenementen in de omgeving van de Veiligheidsregio regelmatig onderwerp te laten zijn van crisisoefeningen. Richt daarbij specifieke aandacht op afstemmingsvraagstukken bij incidenten met een effectgebied dat (meerdere) gemeentegrenzen overstijgt.

Ten derde is het aan te raden om burgemeesters bij grotere evenementen (categorie B en C) eerder te betrekken bij het proces rondom vergunningverlening dat voorafgaat aan een evenement, bijvoorbeeld door de burgemeester na het multi-advies te informeren over de bestuurlijke vraagstukken die zijn geïdentificeerd. De burgemeester komt hierdoor niet op één (aan het einde van de cyclus), maar twee momenten in aanraking met de vergunningverlening. Het bijkomend voordeel hiervan is dat 'meedenkende' burgemeesters in een eerder stadium hun bijdrage kunnen delen met de adviseurs van de hulpdiensten en de Veiligheidsregio. Dit voorkomt aanpassingen (en dus extra werk) naderhand. Met name in de gesprekken met Expert 2 en Burgemeester 7 kwam deze suggestie aan de orde.

6.4 Discussie

In deze paragraaf volgt een kritische reflectie op de theorie en methodologie die aan de basis lag voor dit onderzoek. Eerst komt een reflectie op de theorie aan de orde (§6.4.1); daarna volgt een reflectie op de onderzoeksmethodologie (§6.4.2).

6.4.1 Reflectie op theorie

In de theoretische reflectie staat een bestudering van de bruikbaarheid van de geraadpleegde wetenschappelijke theorieën centraal. Al met al is gebleken dat de zeven verklarende factoren in sterke mate relevant zijn gebleken: vijf van de zeven theorieën zijn door empirische bevindingen als bruikbaar aangemerkt. Een kanttekening daarbij is dat de veronderstelde verbanden in sommige gevallen anders is verlopen dan verwacht. Zo was de invloed van de factor looptijd niet positief, maar negatief. Tevens was het niet mogelijk om het effect van de factoren ambtservaring en leiderschapsstijl te duiden, terwijl dat verband volgens de theorie positief van aard zou moeten zijn. Toch waren de verklaringen voor de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid zoals geschetst in het theoretisch kader over het algemeen relevant, waardoor deze in grote mate bruikbaar zijn gebleken. Dit blijkt eveneens uit het gegeven dat geen van de zestien respondenten andere verklaringen opperden voor de mate van betrokkenheid anders dan de besproken variabelen. Een enkele uitzondering daarop was de factor media-aandacht. Hoewel dit verband niet in de literatuur werd geschetst, bleek uit de interviews met respondenten dat media-aandacht niet op directe, maar mogelijk wel op indirecte wijze van invloed is op de mate van betrokkenheid. Dit effect zou kunnen lopen via de factor publieke opinie. Als de media veel aandacht besteden aan een evenement, dan is dat van invloed op de publieke opinie, hetgeen om toenemende betrokkenheid van een burgemeester vraagt.

De theorieën waren in grote lijnen eenvoudig toe te passen met behulp van indicatoren. Deze volgden uit de theorievorming rondom de verklarende factoren. Toch is één factor daarop een uitzondering, namelijk de samenkomst van problemen, oplossingen en partijen. Deze factor volgt uit het model van Kingdon. Inhoudelijk en praktisch gezien, was het echter lastig om deze factor voor dit onderzoek meetbaar te maken. De factor is daarom verwijderd uit het conceptueel model. Hoewel de invloed van deze factor in theorie wellicht zeer relevant is, is het in de empirie onmogelijk gebleken om deze te toetsen. Dit maakt het vervolgens niet mogelijk om geldige uitspraken te doen over de praktische relevantie van deze potentiële verklarende factor.

6.4.2 Reflectie op methodologie

In de methodologische reflectie staat een bestudering van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en de daarbij behorende methodologie centraal. De gevalsstudie heeft zich bewezen als een geschikte onderzoeksmethode voor dit kwalitatieve onderzoek, omdat hiermee recht kon worden gedaan aan de specifieke context van individuele respondenten, met name ten aanzien van de burgemeesters waar mee gesproken is. Zij zijn allen betrokken bij een specifieke gemeente met unieke kenmerken, bijvoorbeeld in termen van populatieomvang en

organisatiecultuur. Daarnaast heeft deze onderzoeksmethode ertoe geleid dat meningen, opvattingen en ervaringen uitgebreid aan de orde kwamen. De verzamelde data, de interviewtranscripten van de gesprekken met de respondenten, waren daarom ‘rijk’ van aard. De respondenten waren in staat om nuances aan te brengen en kanttekeningen te plaatsen bij de vragen van de onderzoeker. Dit leverde onder andere het inzicht op dat de noodzaak van meer betrokkenheid bij evenementenveiligheid niet breed gedeeld werd door de bevroegde adviseurs, experts en zelfs een enkele burgemeester. Ook leverden de interviews vertrouwelijke uitspraken op, die derhalve ook niet in dit rapport zijn opgenomen.

Wat het lastig maakt om tot heldere conclusies te komen, is dat de interpretatie van de onderzoeker sterk van invloed is op de presentatie van de resultaten. De onderzoeker heeft getracht om de invloed hiervan op de onderzoeksresultaten en -conclusies tot een minimum te beperken door transparant te zijn over diens interpretaties, onder andere door uitspraken te onderbouwen met verwijzingen naar interviews en door passages uit de interviewtranscripten te citeren in het onderzoeksverslag. Toch blijven bepaalde interpretaties lastig, bijvoorbeeld als het gaat over de sterkte van het vastgestelde verband tussen een theoretisch veronderstelde factor en de mate van betrokkenheid. Deze complicatie vormt daarom een aanleiding om vervolgonderzoek op dit vlak te stimuleren.

Al met al is het mogelijk om op alternatieve wijze onderzoek te doen naar de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid, maar de voordelen van een kwalitatief onderzoek in de vorm van een gevalstudie lijken groter dan de nadelen. Het blijft echter van belang om dit relatief onontdekte onderzoeksterrein verder uit te bouwen met meer en intensiever onderzoek.

7. BRONVERMELDINGEN

- Adang, O., Arkel, D. van, Esman, C., Vos, H., Oorschot, W. van, & Stronks, S. (2014). *Politie en evenementen: feiten, ervaringen en goede werkwijzen*. Politieacademie. <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/89578.PDF>.
- Akkerman, A. & De Vries, M. S. (2008). Problemen op de agenda. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (eds.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 101-118). Kluwer.
- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Fischer, T., Julsing, M., Peters, & Velden, T. van der. (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Noordhoff Uitgevers.
- Bachrach, P., & M.S. Baratz (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. Oxford University Press.
- Bakan, I., Buyukbese, T., Ersahan, B., & Kefe, I. (2011). The Effect of Organizational Commitment on Women Employees' Organizational Citizenship Behavior. *Indian Journal of Applied Research*, 3(2), p. 202-204. <http://dx.doi.org/10.15373/2249555X/FEB2013/70>.
- Bakker, M., Ruiter, M., Koopmans, M., & Duin, M. van. (2018). *Verminderd zelfredzamen ten tijde van rampen en crises: de overheid een zorg?* Instituut Fysieke Veiligheid. <https://www.ifv.nl/kennisplein/zelfredzaamheid/publicaties/verminderd-zelfredzamen-ten-tijde-van-rampen-en-criSES-de-overheid-een-zorg>.
- Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Free press.
- Birkland, T.A. (2006). Agenda Setting in Public Policy. In F. Fischer, G.J. Miller & M.S. Sidney (reds.), *Handbook of public policy analysis* (p. 63-78). Routledge.
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Boom uitgevers.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Boom uitgevers.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. Sage.
- Boogers, M., & Karsten, N. (2009). Burgemeester (en) veiligheid. *Lokaal bestuur*, 33(9), 16-17.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, & Twist, M.J.W van. (2011). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Wolters Kluwer.
- Bron, R., & Zannoni, M. (2010). De burgemeester in crisistijd. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), p. 99-112.

- Bureau Horeca Bijzondere Wetten. (2017, 27 november). *Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen*.
<https://www.bhbw.nl/nieuws/nieuwsbericht/36/besluit-brandveilig-gebruik-en-basishulpverlening-overige-plaatsen>.
- Burns, T. (1978). *Leadership*. Harper & Row Publishers.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020, 30 december). *Aantal gemeenten daalt in 2021 verder naar 352*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/53/aantal-gemeenten-daalt-in-2021-verder-tot-352>.
- Cohen, A. (1993). Age and Tenure in Relation to Organizational Commitment: A Meta-Analysis. *Basic and Applied Social Psychology*, 14(2), p. 143-159.
https://doi.org/10.1207/s15324834basp1402_2.
- Cohen, M.J., Brink, G.J.M. van den, Adang, O.M.J., Dijk, J.A.G.M. van, Boeschoten, T., & Kalksma, I.T. (2013, maart). *Twee werelden*. Onderzoeksraad voor Veiligheid.
<https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20130308-rapport-twee-werelden.pdf>.
- Cronin, T. (2008). 'All the world's a stage...': Acting and the art of political leadership. *The Leadership Quarterly*, 19(4), 459-468.
- Dijsselbloem, J.R.V.A., Asselt, M.B.A. van, Zouridis, S., & Verheij, C.A.J.F. (2019, oktober). *Vliegvuur op Scheveningen*. Onderzoeksraad voor Veiligheid.
<https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/13141/vliegvuur-op-scheveningen>.
- Dölle, A.H.M. (2010). Burgemeester in de branding. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 1(2), p. 119-145.
- Downs, A. 1972. Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. *Public Interest*, 28(1) 38-50.
- Drenth, P.J.D., & Sijtsma, K. (2006). *Testtheorie: inleiding in de theorie van de psychologische test en zijn toepassing*. Bohn, Stafleu en Van Lochem.
- Eck, L. van. (2017, 21 september). *Vijf jaar na Project X Haren, hoe kon het zo mis gaan?* NOS. <https://nos.nl/artikel/2194074-vijf-jaar-na-project-x-haren-hoe-kon-het-zo-mis-gaan.html>.
- Engen, M.L. van, & Vinkenburg, C.J. (2005). Transformationeel leiderschap en carrière maken: sekseverschillen in consequenties van effectief leiderschap. *Gedrag en Organisatie*, 18(2), p. 103-121. https://www.researchgate.net/profile/M-Van-Engen/publication/254809209_Transformationeel_leiderschap_en_carriere_maken_sekseverschillen_in_consequenties_van_effectief_leiderschap/links/574b2db908ae2e0dd301a19b/Transformationeel-leiderschap-en-carriere-maken-sekseverschillen-in-consequenties-van-effectief-leiderschap.pdf.

- Ferwerda, H., & Wondergem, L. (2015). Outsourcing van politietaken bij evenementen. *Cahiers Politiestudies*, 7(3), 149-175.
- Finegold, D., Mohrman, S., & Spreitzer, G.M. (2002). Age effects on the predictors of technical workers' commitment and willingness to turnover. *Journal of Organizational Behavior*, 23(1), p. 655-674.
- Fukami, C.V., & Larson, E.W. (1984). Commitment to Company and Union: Parallel Models. *Journal of Applied Psychology*, 69(3), p. 367-371.
<https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0021-9010.69.3.367>.
- Gemeente Nijmegen. (2011, 6 december). *Event Full: kadernota evenementenbeleid Nijmegen*.
https://www.nijmegen.nl/gns/index/begroting/1249826/C20120116o_2.01Rvs_SP00_EMB_ARGO_Kadernota_evenementenbeleid_Full_Event.pdf.
- Gillham, B. (2000). *Case Study Research Methods*. Continuum.
- Hart, H. 't, Dijk, J. van, Goede, M. de, Janssen, W., & Teunissen, J. (1998) *Onderzoeksmethoden*. Boom uitgevers.
- Hartog, D.N. den, Muijen, J.J. van, & Koopman, P.L. (1997). Transactional versus transformational leadership: An analysis of the MLQ. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 70, 19-34.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon.
- Helmers, H.M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Het Parool. (2009, 18 december). *Aboutaleb overleeft debat*.
<https://www.parool.nl/nieuws/aboutaleb-overleeft-debat~b7840a60/>.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer.
- Hovland, C., Janis, I., & Kelley, H. (1953). *Communication and persuasion*. Yale University Press.
- Jones, B.D., & Baumgartner, F.R. (2004). Representation and Agenda Setting. *Policy Studies Journal*, 32(1), p. 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00050.x>.
- Jong, W. (2017). Meaning making by public leaders in times of crisis: An assessment. *Public Relations Review*, 43(5), 1025-1035.
- Joustra, T.H.J., Muller, E.R., Asselt, M.B.A. van, & Visser, M. (2015, mei). *Monster truck ongeval Haaksbergen*. Onderzoeksraad voor Veiligheid.
<https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/3687/monster-truck-ongeval-haaksbergen-->.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little Brown.

- Kouzes, J., & Posner, B. (2011). *Credibility: How leaders gain and lose it, why people demand it*. Jossey-Bass.
- Laat, M. de. (2014). *Beleidsplan evenementenveiligheid Gelderland-Zuid*. Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. <https://www.vrgz.nl/media/1155/141020-beleidsplan-evenementenveiligheid-gelderland-zuid-11.pdf>.
- Mehciz, M. (2016, februari). *Handreiking attributie, mandaat en delegatie*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2016/20160203-attributie-mandaat-en-delegatie.pdf>.
- Miles, M.B., & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. Sage Publishing Inc.
- Mowday, R.T., Porter, L.W., & Steers, R.M. (1982). *Employee-organization linkages: The psychology of commitment, absenteeism and turnover*. New York Academic Press.
- Muller, E.R., Rosenthal, U., Zannoni, M., Ferwerda, H., & Schaap, S.D. (2009, december). *Strandrellen in Hoek van Holland*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en Bureau Beke. <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vidl7ztytwo5>.
- Nederhof, K. (2013, 12 maart). *Burgemeester Bats van Haren stapt op*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/burgemeester-bats-van-haren-stapt-op.8977224.lynkx>.
- NOS. (2020, 28 september). *Slachtoffers monstertruck Haaksbergen schadeloos, maar schade blijft groot*. <https://nos.nl/artikel/2350183-slachtoffers-monstertruck-haaksbergen-schadeloos-maar-schade-blijft-groot.html>.
- Northouse, P.G. (2012). *Leadership: Theory and Practice*. Sage Publications Inc.
- Omroep West. (2019, 6 oktober). *Pauline Krikke stapt op als burgemeester van Den Haag*. <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3948473/Pauline-Krikke-stapt-op-als-burgemeester-van-Den-Haag>.
- Planken, S.E. (2008). *Het ministerie van Veiligheid: stratego op het binnenhof* [scriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam]. Thesis EUR. <https://thesis.eur.nl/pub/4629>.
- Resodihardjo, S.L., Carroll, B.J., & Meijer, M. (2018). Het monstertruckdrama in Haaksbergen en het vertrek van burgemeester Gerritsen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 17(3), p. 3-18. <https://doi.org/10.5553/TvV/187279482018017003001>.
- Rijksoverheid. (z.j.) *Brandveiligheid bij evenementen, campings en jachthavens*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/brandveiligheid-bij-evenementen-campings-en-jachthavens>.
- RTL Nieuws. (2020, 10 juni). *Halsema overleeft motie van wantrouwen over demo op de Dam*. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5149266/spoeddebat-halsema-demonstratie-dam-corona-anderhalve-meter>.

- Schaap, S. (2009). Crisisbeheersing in bijzondere omstandigheden; evenementen. In E. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot, & E. van Dijkman (reds.), *Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing*. Kluwer.
- Schnabel, P., Bijl, R.V., Hart, J.J.M. de, & Ross, J.A. (2008). *Betrekkelijke betrokkenheid: studies in sociale cohesie*. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Schol, M., Struiksma, N., Winter, H., & Visser, F. (2013). Weten wat er speelt: de informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1983>.
- Shaw, D., & Martin, S. (1992). Function of Mass Media Agenda Setting. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 69(4), p. 902-920.
- Snabel, P. (2012). *De verlening van evenementenvergunningen in de gemeente Rotterdam* [scriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam]. Thesis EUR. <https://thesis.eur.nl/pub/17893>.
- Singh, V., & Vinnicombe, S. (2000). What does “commitment” really mean? *Personnel Review*, 29(2), p. 228-258.
- Stake, R.E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Sage Publications Inc.
- Stichting Evenementenhandboek. (2019). *Nederlands Handboek Evenementen Veiligheid, versie 1.0*. https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/201909-SEH-Nederlands-Handboek-Evenementen-Veiligheid-1_0.pdf.
- Swanborn, P.G. (1981). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstrategieën*. Boom uitgevers.
- Terpstra, J. (2010). Strandrellen in Hoek van Holland. *Tijdschrift voor Veiligheid* 9(2), 54-56.
- Tetterloo, F. (2013). *Lokaal veiligheidsbeleid onder hoogspanning* [scriptie, Radboud Universiteit Nijmegen]. Thesis UBN RU. https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/1044/Tetteroo%2C_Frank_1.pdf?sequence=1.
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho.
- Trouw. (2015, 27 mei). *Monstertruckdrama kost burgemeester de kop*. <https://www.trouw.nl/nieuws/monstertruckdrama-kost-burgemeester-de-kop~bc485896/>.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.) *Netwerken van onze leden*. <https://vng.nl/artikelen/netwerken-van-onze-leden#:~:text=M50%20Middelgrote%20Gemeenten&text=Dit%20zijn%20gemeenten%20met%2030.000,samengesteld%20uit%20meerdere%20kleine%20kernen>.

- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Aksant.
- Vink, M. (2021, 20 maart). *Kritiek op 'hypocriete' Halsema rond coronademonstratie*. De Telegraaf. <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1133936028/kritiek-op-hypocriete-halsema-rond-coronademonstratie>.
- Vries, M.S. de (2010). *The importance of neglect in policy-making*. Springer.
- Vloedgraven, M. (2015). *Evenementenvergunningen* [scriptie, Saxion Hogeschool Deventer]. HBO-kennisbank. <https://hbo-kennisbank.nl/details/saxionhogeschool:D76B87AB-A688-4659-8018326DF5439C4D>.
- Wal, R., van der, & Kop, N. (2014). *Opsporing bij evenementen*. Boom Lemma Uitgevers.
- Wester, F., & Peters, V. (2004). *Kwalitatieve analyse: uitgangspunten en procedures*. Coutinho.
- Wijchens Nieuws. (2019, 17 september). *Burgemeester Verheijen reageert op ernstig ongeval kermis Wijchen*. <https://www.wijchensnieuws.nl/burgemeester-verheijen-reageert-op-ernstig-ongeval-kermis-wijchen/>.
- Wirth, C.J. (1985). Agendas, Alternatives, and Public Policies. *The American Political Science Review*, 79(1), p. 213-214.
- Yammarino, F.J., & Bass, B.M. (1990). Transformational Leadership and Multiple Levels of Analysis. *Human Relations*, 43(10), p. 975-995. <https://doi.org/10.1177%2F001872679004301003>.
- Yin, R.K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications Inc.

8. BIJLAGEN

8.1 Bijlage A: Interviewhandleiding burgemeesters

Introductie

Hartelijk dank dat u met dit interview een wezenlijke bijdrage wilt leveren aan dit onderzoek naar de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid. Let wel: het gaat dan om de veiligheid bij vergunningsplichtige (A-, B- of C-)evenementen. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en de Radboud Universiteit (RU) te Nijmegen.

Het doel van dit onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van de factoren die van invloed zijn op de mate van betrokkenheid van Nederlandse burgemeesters bij veiligheidsvraagstukken, teneinde de VRGZ te adviseren over hoe zij de mate van betrokkenheid van burgemeesters ten aanzien van evenementenveiligheid in hun verzorgingsgebied mogelijkerwijs kunnen vergroten.

Het doel van dit interview is om theoretische verklaringen uit de wetenschappelijke literatuur voor deze mate van betrokkenheid te toetsen aan de dagelijkse praktijk van het burgemeestersambt. Daarnaast is het doel om nog andere mogelijke verklaringen te vinden.

Het gesprek bestaat uit twee delen. Het eerste deel dient als een inleiding en bestaat uit vragen over uw bestuurlijke achtergrond en werkzaamheden en de evenementen in uw gemeente. Het tweede deel gaat in op uw motieven voor uw betrokkenheid bij evenementenveiligheid.

Uw uitspraken in dit interview zullen in het onderzoeksverslag niet herleidbaar zijn naar als persoon. In feite zijn uw uitspraken anoniem. Het interview zal ongeveer 45 tot 60 minuten duren en wordt opgenomen. Deze opname wordt niet met derden verspreid en dient als doel om een transcript te kunnen uittypen. Gaat u daarmee akkoord? JA / NEE

Interviewvragen

A: Bestuurlijke achtergrond, werkzaamheden en evenementen in de gemeente

1. U bent burgemeester van de gemeente [...]. Hoe lang vervult u dit ambt al?
2. Kunt u iets vertellen over uw opleiding?
→ Aanvullend: Hoe bent u burgemeester geworden?
3. Kunt u aangeven wat uw favoriete werkzaamheden zijn?
4. Welke twee of drie evenementen zijn het meest kenmerkend voor uw gemeente?

B: Motieven voor betrokkenheid bij evenementenveiligheid

Betrokkenheid

5. Kunt u aangeven in hoeverre u (in de normale situatie) in uw dagelijkse werkzaamheden aandacht besteed aan de veiligheid op evenementen in uw gemeente?

Urgentie

6. Zijn er tijdens evenementen in uw gemeente eerder incidenten geweest waardoor de veiligheid van de bezoekers in het geding kwam?

→ Zo ja: Is dat voor u een reden om in het vervolg meer aandacht te besteden aan de veiligheid tijdens evenementen?

7. Zijn er evenementen in uw gemeente waarbij u op voorhand huiverig bent voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid?

→ Zo ja: Is dat voor u een reden om in het vervolg meer aandacht te besteden aan de veiligheid tijdens het evenement?

8. Heeft u meer of minder oog voor veiligheid tijdens evenementen die structureel plaatsvinden (en dus standaard op de evenementenkalender staan)?

Media-aandacht

9. Als traditionele media, zoals kranten, veel berichten over een bepaald evenement in uw gemeente, is dat dan van invloed op de wijze waarop u omgaat met de openbare orde en veiligheid tijdens dit evenement?

→ Zo ja: Waarom?

→ Zo nee: Waarom niet?

10. Zijn er evenementen in uw gemeente waar veel ophef over is (geweest) op sociale media?

→ Zo ja: Gaat u bij deze evenementen anders om met de veiligheid ten opzichte van andere evenementen?

Verwaarlozing

11. Heeft u meer oog voor de veiligheid op evenementen die jaarlijks terugkeren of voor de veiligheid op evenementen die eenmalig plaatsvinden?

→ Zo ja: Waarom?

→ Zo nee: Waarom niet?

Economische belangen

12. Zijn er evenementen in uw gemeente die in financieel opzicht lucratief zijn voor de gemeentekas?

→ Zo ja: Heeft u meer aandacht voor de veiligheid op dergelijke evenementen ten opzichte van ‘reguliere’ evenementen?

13. Heeft u meer aandacht voor de veiligheid van grote evenementen die economische voordelen met zich meebrengen voor de gemeenschap ten opzichte van ‘reguliere’ evenementen?

→ Zo ja: Beschouwt u dergelijke evenementen met een groot economisch belang als meer risicovol?

Ambtsperiode

14. U gaf aan [...] jaar het burgemeestersambt uit te oefenen.

→ Ervaren: In hoeverre heeft u meer aandacht gekregen voor evenementenveiligheid naarmate u het ambt langer uitoefende?

→ Onervaren: In hoeverre denkt u dat u meer aandacht heeft voor evenementenveiligheid als u het ambt langer uitoefent?

Leiderschapsstijl

15. In hoeverre bent u bekend met de veiligheidsrisico's die spelen voor individuele vergunningsplichtige evenementen in uw gemeente?

→ Goed: Heeft u daardoor meer aandacht (gekregen) voor evenementenveiligheid?

→ Niet goed: In hoeverre denkt u dat dit van belang is voor uw aandacht voor evenementenveiligheid?

16. Heeft u in de aanloop naar een evenement contact met adviseurs en experts over veiligheidsvraagstukken die spelen tijdens het evenement?

→ Zo ja: Heeft u daardoor meer aandacht (gekregen) voor evenementenveiligheid?

→ Zo nee: In hoeverre denkt u dat dit van belang is voor uw aandacht voor evenementenveiligheid?

17. Heeft u in de aanloop naar een evenement contact met de organisatoren over veiligheidsvraagstukken die spelen tijdens het evenement?

→ Zo ja: Heeft u daardoor meer aandacht (gekregen) voor evenementenveiligheid?

→ Zo nee: In hoeverre denkt u dat dit van belang is voor uw aandacht voor evenementenveiligheid?

Persoonlijke interesse

18. U gaf eerder aan [wel/geen] achtergrond en/of nevenactiviteiten in het veiligheidsdomein te hebben. Kunt u aangeven in hoeverre dit van invloed is op de manier waarop u aandacht heeft voor evenementenveiligheid?

Overig

19. Zijn er nog andere zaken die volgens u invloed hebben op de mate waarin u aandacht heeft voor evenementenveiligheid?

Afsluiting

Dat waren alle vragen. Het interview is afgelopen.

Graag dank ik u voor uw medewerking. Zoals besproken, blijven uw uitspraken anoniem. Indien gewenst, kunt u de conceptversie van het onderzoek inzien. Wilt u daar gebruik van maken? JA / NEE Zo ja, naar welk emailadres mag dit concept verstuurd worden? [emailadres]

Heeft u verder nog vragen of opmerkingen? [evt. vraag/opmerking] Zo niet, dan wil ik u hartelijk danken voor uw tijd.

8.2 Bijlage B: Interviewhandleiding ambtenaren

Introductie

Hartelijk dank dat u met dit interview een wezenlijke bijdrage wilt leveren aan dit onderzoek naar de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid. Let wel: het gaat dan om de veiligheid bij vergunningsplichtige (A-, B- of C-)evenementen. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en de Radboud Universiteit (RU) te Nijmegen.

Het doel van dit onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van de factoren die van invloed zijn op de mate van betrokkenheid van Nederlandse burgemeesters bij veiligheidsvraagstukken, teneinde de VRGZ te adviseren over hoe zij de mate van betrokkenheid van burgemeesters ten

aanzien van evenementenveiligheid in hun verzorgingsgebied mogelijkwijs kunnen vergroten.

Het doel van dit interview is om potentiële, theoretische verklaringen voor deze mate van betrokkenheid te toetsen aan de dagelijkse praktijk van het burgemeestersambt. Daarnaast is het doel om nog andere mogelijke verklaringen te vinden.

Het gesprek bestaat uit twee delen. Het eerste deel dient als een inleiding en bestaat uit vragen over uw bestuurlijke achtergrond en werkzaamheden en de evenementen in uw gemeente. Het tweede deel gaat in op de motieven voor de betrokkenheid van uw burgemeester bij evenementenveiligheid.

Uw uitspraken in dit interview zullen in het onderzoeksverslag niet herleidbaar zijn naar u als persoon. In feite zijn uw uitspraken anoniem. Het interview zal ongeveer 45 tot 60 minuten duren en wordt opgenomen. Deze opname wordt niet met derden verspreid en dient als doel om een transcript te kunnen uittypen. Gaat u daarmee akkoord? JA / NEE

Interviewvragen

A: Bestuurlijke achtergrond, werkzaamheden en evenementen in de gemeente

1. Kunt u iets vertellen over uw educatieve achtergrond?
2. Kunt u aangeven wat uw werkzaamheden zijn?
3. Welke twee of drie evenementen zijn het meest kenmerkend voor uw gemeente?.
4. Kunt u iets vertellen over uw professionele relatie met de burgemeester?

B: Motieven voor betrokkenheid bij evenementenveiligheid

Betrokkenheid

5. Kunt u aangeven in hoeverre de burgemeester (in een normale situatie) aandacht besteed aan evenementenveiligheid in uw gemeente?

Urgentie

6. Zijn er tijdens evenementen in uw gemeente eerder incidenten geweest waardoor de veiligheid van de bezoekers in het geding kwam?

→ Zo ja: Was dat voor uw burgemeester een reden om daarna meer aandacht te besteden aan de veiligheid tijdens evenementen?

7. Zijn er evenementen in uw gemeente waarbij de burgemeester op voorhand huiverig is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid?

→ Zo ja: Is dat voor de burgemeester een reden om meer aandacht te besteden aan de veiligheid tijdens dit evenement?

8. Heeft uw burgemeester meer of minder oog voor veiligheid tijdens evenementen die structureel plaatsvinden (en dus standaard op de evenementenkalender staan)?

Media-aandacht

9. Als traditionele media, zoals kranten, veel berichten over een bepaald evenement in uw gemeente, is dat dan van invloed op de wijze waarop de burgemeester aandacht heeft voor de openbare orde en veiligheid tijdens dit evenement? Waarom wel of waarom niet?

10. Zijn er evenementen in uw gemeente waar veel ophef over is (geweest) op sociale media?

→ Zo ja: Heeft de burgemeester meer aandacht voor de veiligheid op dit evenement ten opzichte van andere evenementen?

Verwaarlozing

11. Is uw burgemeester ook wel eens niet betrokken bij het vergunningverleningsproces rondom evenementen?

→ Vervolg: In hoeverre is dit van invloed op diens aandacht voor evenementenveiligheid?

Economische belangen

12. Zijn er evenementen in uw gemeente die in financieel opzicht lucratief zijn voor de gemeentekas?

→ Zo ja: Heeft de burgemeester meer aandacht voor de veiligheid op dergelijke evenementen ten opzichte van 'reguliere' evenementen?

13. Heeft de burgemeester meer aandacht voor de veiligheid van grote evenementen die economische voordelen met zich meebrengen voor de gemeenschap?

→ Zo ja: Denkt u dat de burgemeester dergelijke evenementen met een groot economisch belang als meer risicovol beschouwt?

Ambtsperiode

14. Hoeveel jaren vervult de huidige burgemeester van uw gemeente het ambt?

→ Ervaren: In hoeverre heeft de burgemeester meer aandacht gekregen voor evenementenveiligheid naarmate hij het ambt langer uitoefende?

Leiderschapsstijl

15. In hoeverre bent schat u in dat de burgemeester bekend is met de veiligheidsrisico's die spelen voor individuele vergunningsplichtige evenementen in uw gemeente?

→ Goed: Is dit volgens u nodig om de burgemeester (meer) aandacht te laten besteden aan evenementenveiligheid?

→ Niet goed: Waarom is dit volgens u niet nodig?

16. Heeft de burgemeester in de aanloop naar een evenement contact met u over veiligheidsvraagstukken die spelen tijdens het evenement?

→ Zo ja: Is dit volgens u nodig om de burgemeester (meer) aandacht te laten besteden aan evenementenveiligheid?

17. Heeft de burgemeester in de aanloop naar een evenement contact met de organisatoren over veiligheidsvraagstukken die spelen tijdens het evenement?

→ Zo ja: Is dit volgens u nodig om de burgemeester (meer) aandacht te laten besteden aan evenementenveiligheid?

Persoonlijke interesse

17. Heeft uw burgemeester een educatieve achtergrond en/of nevenactiviteiten in het veiligheidsdomein?

→ Zo ja: In hoeverre is dit volgens u van invloed op de aandacht die de burgemeester heeft voor evenementenveiligheid?

Overig

18. Zijn er nog andere zaken die volgens u invloed zijn op de mate waarin de burgemeester aandacht heeft voor evenementenveiligheid?

Afsluiting

Dat waren alle vragen. Het interview is afgelopen.

Graag dank ik u voor uw medewerking. Zoals besproken, blijven uw uitspraken anoniem. Indien gewenst, kunt u de conceptversie van het onderzoek inzien. Wilt u daar gebruik van maken? JA / NEE Zo ja, naar welk emailadres mag dit concept verstuurd worden? [emailadres]

Heeft u verder nog vragen of opmerkingen? [evt. vraag/opmerking] Zo niet, dan wil ik u hartelijk danken voor uw tijd.

8.3 Bijlage C: Interviewhandleiding experts

Introductie

Hartelijk dank dat u met dit interview een wezenlijke bijdrage wilt leveren aan dit onderzoek naar de mate van betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid. Let wel: het gaat dan om de veiligheid bij vergunningsplichtige (A-, B- of C-)evenementen. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en de Radboud Universiteit (RU) te Nijmegen.

Het doel van dit onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van de factoren die van invloed zijn op de mate van betrokkenheid van Nederlandse burgemeesters bij veiligheidsvraagstukken, teneinde de VRGZ te adviseren over hoe zij de mate van betrokkenheid van burgemeesters ten aanzien van evenementenveiligheid in hun verzorgingsgebied mogelijkwijs kunnen vergroten.

Het doel van dit interview is om potentiële, theoretische verklaringen voor deze mate van betrokkenheid te toetsen aan de dagelijkse praktijk van het burgemeestersambt. Daarnaast is het doel om nog andere mogelijke verklaringen te vinden.

Het gesprek bestaat uit twee delen. Het eerste deel dient als een inleiding en bestaat uit vragen over uw achtergrond, werkzaamheden en uw rol bij de advisering over evenementenveiligheid. Het tweede deel gaat in op de motieven voor de betrokkenheid van burgemeesters bij evenementenveiligheid.

Uw uitspraken in dit interview zullen in het onderzoeksverslag niet herleidbaar zijn naar u als persoon. In feite zijn uw uitspraken anoniem. Het interview zal ongeveer 45 tot 60 minuten duren en wordt opgenomen. Deze opname wordt niet met derden verspreid en dient als doel om een transcript te kunnen uittypen. Gaat u daarmee akkoord? JA / NEE

Interviewvragen

A: Achtergrond, werkzaamheden en rol bij evenementenadviesing

1. Kunt u iets vertellen over uw (educatieve) achtergrond?
2. Kunt u aangeven wat uw werkzaamheden zijn?
3. Kunt u iets vertellen over uw professionele relatie met de burgemeesters?
4. Zijn er evenementen waarbij burgemeesters uw advies hebben ingeschakeld bij bestuurlijke dilemma's op het gebied van evenementenveiligheid?

→ Zo ja: Noem twee of drie voorbeelden.

B: Motieven voor betrokkenheid bij evenementenveiligheid

Betrokkenheid

5. Kunt u aangeven in hoeverre burgemeesters in hun werkzaamheden (in een normale situatie) aandacht besteden aan evenementenveiligheid?

Urgentie

6. Denkt u dat eerdere incidenten bij evenementen in een gemeente ervoor zorgen dat burgemeesters meer aandacht besteden aan de veiligheid tijdens toekomstige evenementen?
Licht toe.

7. Zijn er evenementen waarbij burgemeesters op voorhand huiverig zijn voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid? Kunt u een voorbeeld geven?

→ Zo ja: Is dat voor de burgemeester een reden om meer aandacht te besteden aan de veiligheid tijdens deze evenementen?

8. Hebben burgemeesters meer of minder aandacht voor veiligheid tijdens evenementen die structureel plaatsvinden (en dus standaard op de evenementenkalender staan)?

Media-aandacht

9. Als traditionele media, zoals kranten, veel berichten over een bepaald evenement, is dat dan van invloed op de wijze waarop burgemeesters aandacht hebben voor de openbare orde en veiligheid tijdens dit evenement?

→ Vervolg: Waarom wel of waarom niet?

10. Kunt u een voorbeeld noemen van een evenement waar veel ophef over is (geweest) op sociale media?

→ Zo ja: Hebben burgemeesters daarna meer aandacht voor de veiligheid op deze evenementen ten opzichte van andere evenementen?

Verwaarlozing

11. Zijn er situaties waarin burgemeesters geen aandacht besteden aan het vergunningverleningsproces rondom evenementen?

→ Aanvullend: In hoeverre is dit van invloed op de mate waarin zij aandacht hebben voor evenementenveiligheid?

Economische belangen

12. Hebben burgemeesters ten opzichte van 'reguliere' evenementen meer aandacht voor de veiligheid op evenementen die lucratief zijn voor de gemeentekas?

13. Hebben burgemeesters meer aandacht voor de veiligheid van grote evenementen die economische voordelen met zich meebrengen voor de gemeenschap?

→ Zo ja: Denkt u dat zij dergelijke evenementen met een groot economisch belang als meer risicovol beschouwen?

Ambtsperiode

14. In hoeverre denkt u dat ervaren burgemeesters meer aandacht hebben voor evenementenveiligheid dan minder ervaren burgemeesters?

→ Zo ja: Waaruit blijkt dat?

Leiderschapstijl

15. In hoeverre schat u in dat burgemeesters bekend zijn met de veiligheidsrisico's die spelen voor individuele vergunningsplichtige evenementen in hun gemeente?

→ Goed: Hebben zij volgens u daardoor meer aandacht voor de veiligheid tijdens evenementen?

→ Niet goed: Waarom denkt u dat zij daar niet mee bekend zijn?

16. Hebben burgemeesters in de aanloop naar bepaalde evenementen contact met u over veiligheidsvraagstukken die spelen tijdens het evenement?

→ Zo ja: In hoeverre denkt u dat dit ervoor zorgt dat zij meer aandacht hebben voor evenementenveiligheid?

17. Hebben burgemeesters in de aanloop naar evenementen contact met de organisatoren over veiligheidsvraagstukken die spelen tijdens evenementen?

→ Zo ja: Hebben zij daardoor volgens u meer aandacht voor evenementenveiligheid?

Persoonlijke interesse

18. Hebben de educatieve achtergrond en/of nevenactiviteiten van de burgemeesters in het veiligheidsdomein invloed op de manier waarop zij aandacht hebben voor evenementenveiligheid?

Overig

19. Zijn er nog andere zaken die volgens u invloed hebben op de mate waarin de burgemeester aandacht heeft voor evenementenveiligheid?

Afsluiting

Dat waren alle vragen. Het interview is afgelopen.

Graag dank ik u voor uw medewerking. Zoals besproken, blijven uw uitspraken anoniem. Indien gewenst, kunt u de conceptversie van het onderzoek inzien. Wilt u daar gebruik van maken? JA / NEE Zo ja, naar welk emailadres mag dit concept verstuurd worden? [emailadres]

Heeft u verder nog vragen of opmerkingen? [evt. vraag/opmerking] Zo niet, dan wil ik u hartelijk danken voor uw tijd.