

Goed gedaan of goed gegaan?

Effectiviteit van samenwerking rondom de
vergunningverlening van C-evenementen in regio Brabant-
Noord

Naam: M. E. Faber MA

Studentnummer: 4207769

Datum: 16-10-2019

Begeleider: Dr. S.L. Resodihardjo

Master Bestuurskunde: Besturen van Veiligheid

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie, een onderzoek naar de effectiviteit van de samenwerking rondom vergunningverlening van evenementen. Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van de masteropleiding Bestuurskunde, specialisatie 'Besturen van Veiligheid'.

Graag wil ik via deze weg een aantal mensen bedanken die mij geholpen hebben met het onderzoek of mij hebben bijgestaan tijdens het proces. Ten eerste mijn scriptiebegeleider, Sandra Resodihardjo voor de uitstekende wetenschappelijke begeleiding bij het onderzoek. De scriptiebijeenkomsten en feedback zijn zeer waardevol geweest. Daarnaast Kees Arts, voor de mogelijkheid om stage te komen lopen en daarnaast onderzoek te doen bij Veiligheidsregio Brabant-Noord. Ik heb het ontzettend naar mijn zin gehad in Den-Bosch en heb veel geleerd tijdens mijn stageperiode. Ook wil ik de respondenten bedanken voor hun tijd en medewerking bij het beantwoorden van de vragen.

Verder wil ik mede-scriptieschrijvers en vriendinnen Meta van Duren en Romee Schimmel bedanken voor het verlichten van het scriptieleed door het bieden van steun, GIF-jes en goede raad. Tot slot mijn vriend, familie en vriendinnen voor de afleiding, support en de tijd die zij gestoken hebben in het doorlezen van hoofdstukken.

Veel leesplezier!

Mirte Faber

Nijmegen, 30 september 2019

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en achtergrond	4
1.2 Probleemstelling, doelstelling en vraagstelling	6
1.3 Onderzoeksrelevantie	8
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	8
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	8
1.4 Onderzoeksopzet	9
1.5 Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	11
2.1 Hiërarchie, markt en netwerk	11
2.2 Netwerk	12
2.3 Effectiviteit vaststellen	14
2.4 Verklaren	16
2.4.1 Uitgangspositie	16
2.4.2 Interorganisationele verhoudingen	18
2.5 Conceptueel model	21
3. Methodologisch kader	22
3.1 Onderzoeksmethode	22
3.2 Casusselectie en analysemethode	23
3.3 Dataverzameling	24
3.3.1 Literatuur	24
3.3.2 Semigestructureerde interviews	24
3.4 Operationalisatie	26
3.4.1 Netwerkeffectiviteit	26
3.4.2 Uitgangspositie	27
3.4.3 Interorganisationele verhoudingen	30
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	37
3.5.1 Betrouwbaarheid	37
3.5.2 Validiteit	37
4. Wettelijke basis en proces C-evenementen	39
4.1 Wettelijk kader	39
4.1.1 Wettelijke definitie evenementen	39
4.1.2 Wettelijke achtergrond – Gemeente	40
4.1.3 Wettelijke achtergrond – Veiligheidsregio's	40

4.1.4 Wettelijke achtergrond – Politie	41
4.2 Proces C-evenementen Brabant-Noord	42
5. Resultaten en analyse.....	47
5.1 Casus 's-Hertogenbosch	47
5.1.1 Netwerkeffectiviteit	48
5.1.2 Uitgangspositie	50
5.1.3 Interorganisationele verhoudingen	55
5.1.4 Deelconclusie	67
5.2 Casus Oss.....	69
5.2.1 Netwerkeffectiviteit	70
5.2.2 Uitgangspositie	71
5.2.3 Interorganisationele verhoudingen	76
5.2.4 Deelconclusie	86
5.3 Casus Landerd.....	87
5.3.1 Netwerkeffectiviteit	88
5.3.2 Uitgangspositie	89
5.3.3 Interorganisationele verhoudingen	94
5.3.4 Deelconclusie	102
5.4 Vergelijking cases	104
6. Conclusie en discussie	110
6.1 Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen.....	110
6.2 Discussie.....	113
6.2.1 Theorie	113
6.2.2 Methode	114
Literatuurlijst	115
Bijlage A Introductie interview.....	119
Bijlage B Vragenlijst – VR/brandweer/GHOR/politie	119
Bijlage C Vragenlijst – Organisator	122
Bijlage D Vragenlijst – gemeenten.....	125

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Nederland, festivalland: het aantal festivals in Nederland is de laatste jaren enorm gegroeid en ook andere evenementen zien elk jaar hun bezoekersaantal groeien (eventbranche.nl, 2019). De meeste steden en regio's kennen hun eigen publiekstrekkingen, van de plaatselijke kermis tot grote sportwedstrijden waarbij duizenden mensen betrokken zijn. Evenementen zijn voor gemeenten belangrijk als bevordering van "het culturele en sociaal-maatschappelijke leven" (CCV, n.d.). Een andere reden waarom evenementen belangrijk zijn voor gemeenten is omdat zij de regie voeren met betrekking tot regelgeving en de vergunningen rondom evenementen. Deze verantwoordelijkheid van de burgemeester is vastgelegd in de Gemeentewet.

Op plekken waar veel mensen bij elkaar komen en/of gezamenlijk aan een activiteit deelnemen ontstaan risico's en soms gaat er ook daadwerkelijk wat mis. Voor alle evenementen moet dus vooraf op de een of andere manier vastgelegd worden hoe de veiligheid van bezoekers, organisatie en omwonenden wordt gewaarborgd. Dit is bij een straatspeeldag geen grote opgave, daar voldoen standaardadviezen van bijvoorbeeld de brandweer, maar bij bijvoorbeeld evenementen rondom Koningsdag of de jaarlijkse paasvuren in Twente moet er advies op maat gemaakt worden. Om dit maatwerk te leveren wordt veel samengewerkt tussen verschillende spelers: de aanvrager of organisator, de gemeente waar het evenement gehouden wordt, de politie, brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (hierna: GHOR) en, afhankelijk van hoe risicovol het evenement is, ook de veiligheidsregio.

Voor veel georganiseerde evenementen moet een vergunning worden verleend vanuit de gemeenten, die daar verschillende criteria voor hanteren. Ten eerste zijn er evenementen met alleen een meldingsplicht. Dit zijn kleine evenementen die geen vergunning hoeven aan te vragen, maar wel aan regelgeving moeten voldoen, te weten: Brandveilig Gebruik en Basishulpverlening Overige Plaatsen (BGBOP). Daarnaast zijn er evenementen die vergunningplichtig zijn. Deze evenementen krijgen na aanvraag een behandelclassificatie. Op

basis van deze classificatie vraagt de gemeente advies aan haar partners. A-evenementen zijn reguliere evenementen met vaak kleinere bezoekersaantallen, zoals een straatspeeldag of kleinere sportevenementen. Bij dit soort evenementen zijn er geen grote risico's en voldoen standaardadviezen. B-evenementen of aandachtsevenementen zijn risicovoller en vragen enige voorbereiding van betrokken partijen. In deze categorie vallen bijvoorbeeld kleinere festivals en de plaatselijke kermis. Dan zijn er nog grote (sport)evenementen zoals de Nijmeegse Vierdaagse, grote festivals als Lowlands en Pinkpop en evenementen in de binnenstad die in de C-categorie vallen. Dit zijn grote of risicovolle evenementen waarbij het noodzakelijk is dat er advies op maat wordt geleverd door verschillende partners.

De behandelclassificatie maakt dan ook een belangrijk deel uit van het vergunningsproces doordat het de behandel aanpak bepaalt. Bij het verlenen van de vergunning voor C-evenementen vraagt de gemeente advies aan de volgende partijen: politie, brandweer, GHOR, de veiligheidsregio. Hoe dit precies in zijn werk gaat, verschilt per veiligheidsregio en per gemeente en soms zelfs per evenement.

Als de gemeente een evenement als A-evenement heeft geclassificeerd, worden er zoals gezegd standaardadviezen opgevraagd bij de brandweer en GHOR. Dit zijn gestandaardiseerde adviesfolders die naar de organisator worden opgestuurd met informatie over brandveiligheid en/of geneeskundige hulpverlening. Bij B-evenementen kan advies gevraagd worden bij een of meerdere veiligheidspartners. De betreffende hulpdienst geeft dan specifiek advies voor het evenement over zijn eigen specialisatie. Dit wordt een monodisciplinair advies genoemd. Bij C-evenementen begint het proces tot een half jaar voorafgaand aan het evenement. Alle veiligheidspartners moeten een advies specifiek voor het evenement uitbrengen, waarbij dus maatwerk wordt geleverd. Het eindproduct verschilt per veiligheidsregio, maar doorgaans bestaat dit uit mono-adviezen van de hulpdiensten en een integraal of multidisciplinair advies van de veiligheidsregio, de naam verschilt per veiligheidsregio. In principe worden in het gezamenlijke advies, multidisciplinair danwel integraal, de verschillende adviezen bij elkaar gebracht door de veiligheidsregio.

In 2016 brachten de Inspectie van Veiligheid en Justitie (nu: Justitie en Veiligheid) en Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) een rapport uit met de conclusie dat te weinig aandacht uitgaat naar evenementenveiligheid (2016). Zij deden daarbij aanbevelingen aan zowel gemeenten als veiligheidsregio's om dit te verbeteren, met name met betrekking tot het vergunningsverleningsproces. Een aantal van deze aanbevelingen is in Veiligheidsregio Brabant-Noord toegepast, zoals "een geïntegreerd advies vanuit de drie

hulpverleningsdiensten aan de gemeenten” (Inspectie VenJ & IGZ, 2016, p. 6). Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (z.d.) concludeerde op basis van een aantal incidenten bij evenementen dat de kwaliteit van de vergunningverlening vaak te wensen overlaat, en zeker bij risicovolle (C-)evenementen. Dit terwijl tijdens een kwalitatief goed vergunningverleningsproces de risico’s boven tafel komen en daarop maatregelen getroffen kunnen worden. Deze rapporten zijn inmiddels een aantal jaar oud, dus wordt het nogmaals tijd om de processen rondom evenementenveiligheid te bestuderen.

1.2 Probleemstelling, doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek focust op de samenwerking van veiligheidspartners rondom C-evenementen in de provincie Noord-Brabant. Tijdens het dit proces werken de veiligheidspartners op verschillende momenten samen om tot een advies te komen voor de gemeente. Al met al worden bij C-evenementen verschillende processtappen doorlopen. Deze worden beschreven in de Handreiking Evenementenveiligheid (HEV) van het Instituut voor Fysieke Veiligheid (IFV), al is dit geen regelgeving en meer een voorbeeld of kader voor hoe een vergunningverleningsproces ingevuld zou kunnen worden (Instituut Fysieke Veiligheid, 2018a).

De gemeente is de regievoerder van het vergunningverleningsproces en er is bijna geen landelijke wetgeving voor evenementenvergunningen, alleen de Gemeentewet. Hierdoor heeft elke partner zijn eigen werkwijze bij het verlenen van de vergunning (gemeente) of uitbrengen van advies (politie, brandweer, GHOR, veiligheidsregio). Daarnaast blijkt in de praktijk het vergunningverleningsproces bij C-evenementen dynamisch te zijn. De stappen die beschreven zijn in de HEV verschillen vaak van de praktijk en gelden ook niet als verplichting of voorschrift.

De verschillende gemeenten in Brabant-Noord kunnen bijvoorbeeld elk hun eigen aanvraagtermijnen hanteren. Dan zijn er nog grotere gemeenten (’s-Hertogenbosch, Oss) en kleinere gemeenten (Landerd, Boekel) die niet dezelfde capaciteiten hebben als het gaat om evenementenvergunningen. De kleinere gemeenten hebben minder middelen en kennis beschikbaar dan de grotere gemeenten.

Verder ontstaan veranderingen in het proces door tijdgebrek: soms is het handiger om tijdens een overleg meerdere stappen tegelijkertijd te doorlopen. Het kan daarnaast voorkomen dat verschillende veiligheidspartners een bepaald evenement in een andere categorie plaatsen. De ene partij moet dan wel een aangepast advies geven, de andere kan terugvallen op een standaardadvies.

Aan de andere kant verschillen de organisatoren van C-evenementen zelf ook in hun aanpak. Een commerciële organisator zal zich anders gedragen dan een gemeente die zelf het evenement organiseert. Ook kan bij één van de veiligheidspartners intern de manier waarop advies wordt gegeven verschillen. Voor de andere partners kan dat verwarrend of lastig zijn.

Al deze factoren komen de structuur in het gehele samenwerkingsproces tijdens de adviseringsfase van het proces niet ten goede en kan daardoor van invloed zijn op de effectiviteit van de samenwerking. Het doel van dit onderzoek is dan ook om vast te stellen hoe het vergunningverleningsproces en de effectiviteit van de samenwerking rondom evenementenveiligheid verbeterd kan worden. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe kan de mate van effectiviteit van de samenwerking van de veiligheidspartners rondom het vergunningverleningsproces voor C-evenementen verbeterd en beter op elkaar afgestemd worden?

Om deze vraag te beantwoorden zal het vergunningverleningsproces bij gemeenten die vallen onder de Veiligheidsregio Brabant-Noord onderzocht worden. Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit Veiligheidsregio Brabant-Noord (VRBN). Eerst wordt gekeken hoe het vergunningverleningsproces en de samenwerking daar omheen in de praktijk verloopt en wordt vastgesteld of deze samenwerkingen effectief verlopen en zo ja, in welke mate. Daarna zal verklaard worden hoe verschillen in de samenwerkingen kan leiden tot meer of minder effectiviteit van het samenwerkingsnetwerk om tot slot aanbevelingen te kunnen doen hoe de samenwerking verbeterd kan worden.

Daarbij horen de volgende deelvragen:

- Hoe wordt in wetenschappelijke literatuur samenwerking en de effectiviteit daarvan gedefinieerd?
- Welke factoren hebben invloed op netwerkeffectiviteit volgens wetenschappelijke literatuur?
- Wat is het beleidskader van samenwerking rondom de vergunningverlening rondom C-evenementen?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de veiligheidspartners rondom het vergunningverleningsproces van C-evenementen in Veiligheidsregio Brabant-Noord, in welke mate wordt de samenwerking tijdens het proces als effectief beschouwd en hoe kan dit verklaard worden aan de hand van de factoren uit de wetenschappelijke literatuur?

1.3 Onderzoeksrelevantie

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt gekeken naar Veiligheidsregio Brabant Noord. In deze regio wordt veel aandacht besteed aan evenementenveiligheid en de vergunningverleningsprocessen van A-, B- en C-evenementen. Verschillende gemeenten zijn begonnen met classificeren en behandelen van C-evenementen. Dat blijkt niet altijd goed te gaan. Deze scriptie zal verklaren waarom sommige netwerken rondom het vergunningverleningsproces van C-evenementen effectiever zijn dan andere. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen bijdragen aan de wens om de samenwerking rondom vergunningverlening bij C-evenementen te verbeteren, door concrete aanbevelingen te doen.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Samenwerken tussen verschillende organisaties is “essentieel” bij het vormen van veiligheidsbeleid (Scholtens, 2007, p. 13). Daarbij ligt er veel nadruk op hoe samenwerking verloopt in de acute fase van een ramp of crisis, maar de vraag kan worden gesteld of de meerwaarde van (multidisciplinaire) samenwerking niet als te vanzelfsprekend wordt beschouwd. Bij het opstellen van veiligheidsbeleid in de voorbereidende fase, is de meerwaarde van goede samenwerking er wel degelijk, maar waar de nadruk op effectieve

samenwerking tijdens crises groot is, is dat in de tijden dat er niks aan de hand is juist klein. In de ‘koude’ fase is juist te weinig aandacht voor samenwerking en operationele afstemming tussen verschillende partners. Dit onderzoek zal zich op deze specifieke lacune in de wetenschappelijke literatuur richten. Door het hele proces van de vergunningverlening, waarin ook risico’s worden geïdentificeerd, wordt namelijk getracht door middel van samenwerking potentiële crises voor te zijn.

In dit onderzoek wordt een framework specifiek voor de netwerken rondom C-evenementen samengesteld. Door middel van dit model worden drie netwerken geëvalueerd. Dit onderzoek zal dus een nieuw model creëren die specifiek van toepassing is op veiligheidsnetwerken van evenementen.

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Veiligheidsregio Brabant-Noord. De processen in de gemeenten ‘s-Hertogenbosch, Oss en Landerd worden onderzocht om te verklaren hoe en waardoor verschillen in de samenwerking rondom de vergunningverlening voor C-evenementen tot meer of minder effectiviteit leiden. Binnen een onderzoeksperiode van zes maanden zal theoretisch en empirisch onderzoek worden verricht. De samenwerking rondom evenementenveiligheid, te weten het verlenen van de vergunningen voor C-evenementen, zal worden onderzocht. Als eerste zal een literatuuronderzoek worden uitgevoerd waarbij netwerktheorieën bestudeerd zullen worden. In het tweede, empirische deel zullen interviews worden afgenomen. In deze interviews zullen vertegenwoordigers van de veiligheidspartners worden bevraagd over hun visie op de netwerksamenwerking rondom het verlenen van vergunningen voor C-evenementen in Brabant-Noord. Aan de hand van hun antwoorden zal de onderzoeksvraag worden beantwoord.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven. Daarin is ruimte voor literatuuronderzoek met betrekking tot netwerksamenwerking. In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet hoe het empirische deel van het onderzoek is opgezet en zal dus het methodologisch kader bevatten. Daarna volgt een hoofdstuk met daarin het beleidskader en een voorbeeld van hoe een goed vergunningverleningsproces zou moeten verlopen. Daarna volgt hoofdstuk 5 waarin wordt ingegaan op de samenwerking en de effectiviteit daarvan binnen de cases 's-Hertogenbosch, Oss en Landerd. Hierin komen de interviews aan bod waarop een analyse van de resultaten zal volgen. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusie met een antwoord op de onderzoeksvraag en een discussie waarin wordt gereflecteerd op de toegepaste theorieën en onderzoeksmethoden.

2. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader zal dieper in worden gegaan op interorganisationale samenwerking en hoe dit wordt beschreven in de literatuur. Daarvoor zal gebruikt worden gemaakt van netwerktheorie. Op basis van de literatuur zullen criteria voor het vaststellen van effectiviteit van samenwerking worden beschreven. Daarnaast zal worden beschreven wat voor factoren deze effectiviteit positief of negatief beïnvloeden om te kunnen verklaren waarom samenwerking in het ene geval beter werkt dan in het andere geval. De theoretische achtergrond wordt in het volgende hoofdstuk geoperationaliseerd voor dit onderzoek.

2.1 Hiërarchie, markt en netwerk

Organisaties zijn niet geïsoleerd: ze hebben verbanden met hun omgeving en andere organisaties. Tussen organisaties bestaan verschillende verbanden, waaronder hiërarchische structuren waarbij de ene organisatie een machtspositie heeft ten opzichte van een andere. Daarnaast bestaan organisaties op de markt waarbij het gaat om kortstondige verbanden door transacties. Powell (1990) beschrijft dat naast hiërarchische verbanden en marktwerving tussen organisaties ook netwerkverbanden kunnen bestaan. Samenwerking vindt vaak plaats in zulke netwerken (Van Delden, 2009). Samenwerking betekent het samen werken met anderen, vaak om een probleem op te lossen. Dit kan op incidentele of regelmatige wijze plaatsvinden in, tussen, en buiten formele organisaties (Van Delden, 2009).

Samenwerking vindt plaats in netwerken doordat eigenschappen van markten en hiërarchische structuren samenwerking in de weg zitten. De markt werkt bij eenmalige, snelle transacties waar weinig communicatie nodig is en organisaties op een oppervlakkige manier met elkaar te maken krijgen. Bij marktwerving worden transacties vastgelegd in contracten waardoor er geen vertrouwen nodig is tussen organisaties en dit ook niet wordt bevorderd. Daardoor is er ook een lage mate van inzet voor andere organisaties.

Hiërarchische structuren werken juist beter voor langere, complexere uitwisselingen tussen organisaties waarin zij meer afhankelijk zijn van elkaar en een organisatie de overhand heeft. Deze structuren zijn formeler en bestaan ook uit vaste sturingslijnen (Van Delden, 2009). Terwijl hiërarchische structuren vooral werken bij rigide situaties, werkt de markt zoals gezegd goed voor flexibele situaties en basale informatie-uitwisselingen. Netwerken staan daar tussen in: er ontstaan vastere structuren maar blijken toch flexibel. Organisaties kunnen in netwerkverbanden goed informatie uitwisselen en afstemmen zonder dat er sprake hoeft te zijn van een centrale sturende organisatie (Bouckaert, 2003).

2.2 Netwerk

In netwerken coördineren en werken drie of meer organisaties samen om een bepaald doel te bereiken (Provan & Milward, 2001; Kenis & Provan, 2007). De organisaties zijn autonome actoren die langdurige samenwerkingsverbanden aangaan rondom specifieke publieke problemen of beleidsprogramma's. Deze actoren kunnen verschillende achtergronden hebben, publiek, privaat of publiek-privaat. Daardoor kunnen zij elk hun eigen doelen en belangen hebben. Netwerken hebben geen hiërarchische structuur maar bestaan omdat actoren wederzijds afhankelijk zijn (Kort, Klijn, Edelenbos, & Van Twist, 2008). Er is dus geen centrale sturing omdat er wordt samengewerkt door "discussies, onderhandelingen, overleg of afstemming van middelen, expertise en doelstellingen" (Bouckaert, 2003, p. 28).

Organisaties gaan samenwerken in een netwerk om verschillende redenen. In sommige gevallen moet het volgens de wet. Dan zijn er ook gevallen waarbij het zo gevormd is: de ene organisatie heeft macht over de andere. Daarnaast kunnen netwerken ook uit 'vrije wil' ontstaan: door samen te werken kunnen organisaties wederzijds voordelige doelen bereiken, of omdat het efficiënter blijkt. Dan is er minder moeite en input nodig om hetzelfde of meer output te krijgen. Ook kan het zo zijn dat de organisaties in een onstabiele omgeving bestaan. Samen staan ze dan sterker om met onzekerheid om te kunnen gaan. Als laatste kan samenwerken tot meer legitimiteit leiden als ze zo hun reputatie en imago kunnen versterken (Ebers, 1997).

Het doel van samenwerken in netwerken in het algemeen is om deelnemers en hun middelen samen te brengen, gezamenlijke acties en een leerproces tot stand te brengen, en daardoor een beter antwoord te kunnen geven op ingewikkelde problemen (Mandell & Keast, 2008). De

deelnemers komen samen in een netwerk om bijvoorbeeld een dienst te leveren, een probleem op te lossen, informatie uit te wisselen, te innoveren, enzovoorts (Kenis & Provan, 2009). Netwerken stellen deelnemers in staat om deze diensten beter te kunnen verlenen door betere toegang tot, responsiviteit van en integratie in het netwerk. Tegelijkertijd moet zo veel mogelijk bereikt worden tegen zo min mogelijk kosten. De doelen kunnen wel voor elke actor verschillen of actoren hebben ook andere subdoelen die zij middels het netwerk willen bereiken (Provan & Milward, 2001).

Netwerken hebben verschillende vormen, dit onderzoek zal zich richten op publieke netwerken. Publieke netwerken zijn netwerken waarvan de deelnemers afhankelijk zijn van publiek geld. Andere kenmerken zijn dat netwerken in de publieke sector moeten werken met schaarse middelen en professionals die gespecialiseerd zijn in een klein werkgebied (Provan & Milward, 2001). In publieke netwerken moet door samenwerking kwaliteitsverbetering van dienstverlening en betere afstemming tussen de verschillende organisaties ontstaan. Betere afstemming leidt tot snellere werkprocessen per casus of cliënt. Ook zal de cliënt zorgvuldiger worden behandeld bij een beter afgestemd werkproces (Van Delden, 2009). Deze verbeteringen zijn al zichtbaar in de veiligheidssector, zo zijn er operationele verbeteringen door het ontstaan van veiligheidsregio's. Deze verbeteringen zijn zichtbaar in betere afspraken tussen veiligheidspartners, al blijkt afstemming in de praktijk vaak incidentgebonden (Van Delden, 2009).

De netwerken tussen publieke organisaties kunnen verschillende vormen aannemen, zoals beleidsafspraken tussen verschillende publieke organisaties, maar ook operationele afspraken over uitvoering van bepaald beleid (Van Delden, 2009). Samenwerking rondom evenementen kunnen vaak getypeerd worden als 'joint programs': meerdere organisaties werken samen bij het plannen en uitvoeren van beleidsprogramma's of activiteiten. Bij evenementen worden ook operationele afspraken gemaakt tussen de organisatie, de veiligheidsregio en de hulpdiensten (Oliver, 1990; Van Delden, 2009).

De assumptie is dus dat door samen te werken meer bereikt kan worden dan zonder deze samenwerking, bijvoorbeeld doordat er synergie tussen actoren ontstaat en daardoor betere producten of uitkomsten. Dit zou dan komen omdat bij horizontale samenwerking, zoals het geval in netwerken, een samenkost van informatie, kennis en middelen tot stand komt (Klijn & van Twist, 2007). Ook zouden organisaties door samen te werken van elkaar kunnen leren in een leerproces dat ontstaat in een netwerk (Provan & Kenis, 2007; Klijn & Koppenjan, 2014; Mandell & Keast, 2008). Door de samenkost van middelen zou samenwerking leiden

tot een efficiënter gebruik van deze middelen en daardoor ook meer capaciteit om complexe problemen aan te pakken (Provan & Kenis, 2007).

Aan de andere kant werkt het samenwerken in netwerken niet altijd even soepel. Zo wordt samenwerking vaak gezien als een oplossing voor complexe problemen terwijl in de praktijk goede samenwerking niet snel tot stand komt en daardoor de problemen niet op kunnen lossen (Scholtens, 2007). Andere nadelen zijn dat samenwerking tussen partijen kosten met zich mee brengt. Deze kosten komen voort uit het feit dat tijdens het samenwerken niet aan andere activiteiten gewerkt kan worden door de organisaties afzonderlijk en dat binnen het netwerk de organisaties hun gedrag moeten afstemmen, wat veel tijd, energie en middelen kost. Daarnaast kunnen de activiteiten van de managers en de structuur van het netwerk elkaar tegenstaan, waardoor netwerken ook minder goed presteren (Torenvlied, 2012).

Barrières voor goede samenwerking zijn te grote cultuurverschillen tussen actoren, belangen die niet overeenkomen, te grote verschillen in de doelstellingen, werkwijzen en routines en beperkte bereidheid om samen te werken (Scholtens, 2007). De verschillen en onwil zorgen voor frictie tussen actoren en dat kan uiteindelijk tot conflict leiden dat samenwerking in de weg zit. Deze barrières maken in combinatie met te hoge verwachtingen van samenwerking en teleurstellende resultaten dat de samenwerking uiteenvalt en de beoogde doelen niet gehaald worden.

2.3 Effectiviteit vaststellen

Effectiviteit gaat over de relatie tussen input, output en outcome (Verlet & Devos, 2010). De input bestaat uit verschillende middelen die worden ingezet met betrekking tot de activiteiten van het netwerk, de output is de uitkomst, het product, het volume van de producten en diensten en de kwaliteit daarvan. De outcome is breder: dat is het effect, gebeurtenissen die bewust of onbewust voortkomen uit de acties en de producten van het netwerk. Effectiviteit betekent dan “de mate waarin met de output zekere effecten worden (outcome) bereikt” (Verlet & Devos, 2010, p. 9). Dit wordt ook uitgebreid met: heeft het netwerk het beoogde effect bereikt, “binnen de vooropgestelde termijnen?” (Verlet & Devos, 2010, p. 2). Bij samenwerken in netwerken betekent effectiviteit het bereiken van positieve uitkomsten die individuele actoren zelf niet kunnen bereiken (Provan & Kenis, 2007). Wat deze positieve uitkomsten zijn, is anders voor het netwerk in zijn geheel, de actoren die deelnemen aan het

netwerk en voor de samenleving of de omgeving waarin het netwerk zich verkeert. Individuele actoren kunnen en zullen waarschijnlijk ook voordeel hebben, maar dat is niet het hoofd-criterium van effectiviteit van een netwerk in zijn geheel. Al met al zijn netwerken in de publieke sector het effectiefst als zij de capaciteiten van deelnemers verbeteren en hun cliënten goed van dienst zijn (Provan & Milward, 2001).

Effectiviteit wordt beïnvloed door verschillende condities in en om een netwerk. Om te verklaren *waarom* een netwerk effectief is of niet, moet eerst vastgesteld worden *of* en daarnaast *in welke mate* het effectief is. Het meten van effectiviteit is uitermate belangrijk om te bepalen of netwerken adequaat zijn in het leveren van publieke diensten en het toedelen van schaarse publieke middelen, maar de verschillende deelbelangen maakt het wel ingewikkelder (Provan & Milward, 2001). Deelnemers werken samen aan een bepaalde uitkomst met een doel die per actor kan verschillen. Daarom is het moeilijk om te vast te stellen wanneer de uitkomst geslaagd is, want elk doel op zich kan belangrijk zijn en geen van de doelen is dan doorslaggevend (Provan & Milward, 2001). Dit spanningsveld tussen verschillende belangen kan leiden tot conflicten tussen deelnemers, tussen netwerken en hun omgeving, maar ook tussen individuen en de organisaties waarvoor ze werken (Mandell & Keast, 2008). Daarnaast zijn de uitkomsten van een netwerk lastig te identificeren en toe te schrijven aan het netwerk (Mandell & Keast, 2008). Zijn de effecten daadwerkelijk het resultaat van de activiteiten van het netwerk?

Om vast te stellen of en zo ja, in welke mate, een netwerk effectief is in zijn geheel en als zodanig wordt beschouwd door zijn deelnemers, wordt de outcome meegenomen. In een netwerk wordt samengewerkt en uiteindelijk komen er bepaalde uitkomsten door deze gezamenlijke acties; de ‘outcome’. De outcome wordt onderverdeeld in meerdere aspecten, waarvan externe legitimiteit en doelbereiking meegenomen worden in het model. Externe legitimiteit refereert aan de positieve beoordeling door externe actoren, zoals het publiek en de samenleving. Voor verplichte publieke netwerken is dit van belang omdat dit laat zien in welke mate het netwerk bestaansrecht heeft. Daarnaast zijn netwerken er zoals eerder gezegd niet voor niets; ze bestaan om een bepaald doel te bereiken. Een effectief netwerk bereikt het doel waarvoor het is opgericht, met andere woorden. Het doel kan dat van het gehele netwerk zijn, van actoren in het netwerk, of wat de samenleving of omgeving van het netwerk heeft gesteld. Deze drie niveaus hebben ook invloed op elkaar: effectiviteit op het samenleving-niveau kan worden bereikt wanneer het netwerk ook effectief is op deelnemer-niveau, al is dat

niet noodzakelijkerwijs het geval (Provan & Milward, 2001). Individueel succes is niet bepalend, maar kan wel belangrijk zijn voor het gehele netwerk.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de mate waarin deelnemers van het netwerk hun doelen hebben kunnen behalen en naar de netwerkdoelen in het algemeen. In verband met de scope van dit onderzoek wordt niet gekeken naar het netwerk op samenlevingsniveau.

2.4 Verklaren

Om te verklaren waarom een netwerk effectief is en welke aspecten invloed hebben op de mate van effectiviteit moeten criteria worden geïdentificeerd die leiden tot meer of minder effectiviteit. Dit moet met zorg gedaan worden, omdat met verkeerde criteria ook het verkeerde wordt gemeten en daardoor foutieve conclusies worden getrokken over de prestaties van het netwerk (Kenis & Provan, 2009). In de wetenschappelijke literatuur komen verschillende verklarende factoren naar voren. In dit onderzoek zijn de onderstaande dimensies gekozen omdat deze over het algemeen vaak worden gebruikt bij wetenschappelijke evaluaties van netwerken.

2.4.1 Uitgangspositie

Ten eerste heeft een netwerk een bepaalde uitgangspositie, een aantal starteigenschappen die invloed hebben op de effectiviteit van het netwerk. Dit zijn factoren die veelal duidelijk zichtbaar of vast te stellen zijn. Bij de uitgangspositie horen de grootte van het netwerk, de ontwikkelingsfase en het verwantschap tussen de deelnemers.

Grootte gaat over activiteiten en deelnemers. Hoe groter een netwerk, wat betekent: meer deelnemers en taken, hoe complexer het wordt. Complexiteit is niet per definitie een positieve of negatieve invloed met betrekking tot effectiviteit, maar is wel bepalend voor hoe een netwerk werkt (Molin & Masella, 2016). Er is geen minimaal aantal organisaties als voorwaarde voor een succesvol netwerk. De literatuur is niet eenduidig over de invloed van grootte. Provan en Milward (2001) stellen dat grotere netwerken voordelen kunnen hebben (impact, politieke status), maar dat ze vaak niet heel efficiënt zijn in hun dienstverlening en daardoor ook minder effectief zijn. Dit omdat de coördinatiekosten tussen de deelnemers zullen stijgen. Het omgekeerde geldt ook: kleinere netwerken hebben minder coördinatiekosten, maar hebben in sommige gevallen een kleiner bereik (Provan & Milward,

2001). Andere onderzoeken laten echter zien dat hoe groter het netwerk, hoe minder effectief het netwerk is (Turrini, Cristofoli, Frosini, & Nasi, 2010; Resodihardjo, Van Genugten, & Ruiter, 2018). De conclusie is dat de grootte van een netwerk zowel een positieve of negatieve invloed kan hebben op netwerkeffectiviteit. Het is dus van belang om in kaart te brengen op wat voor manier grootte een specifiek netwerk beïnvloedt om aanbevelingen te kunnen doen voor verbeteringen.

De ontwikkelingsfase duidt op hoe lang een netwerk bestaat, of het netwerk pas is opgericht of al even bestaat. De ontwikkelingsfase heeft invloed op de effectiviteit van een netwerk: een pas opgericht netwerk zal nog niet gelijk alle doelen behalen, omdat nog niet alle structuren en processen zijn ingericht. In deze fase wordt nog gewerkt aan het opbouwen van werkverhoudingen en relaties. Pas als dit gedaan is, kunnen de actoren in een netwerk zich gaan richten op het werk waarvoor het netwerk is opgericht. Een ouder netwerk zou dus beter in staat moeten zijn om de doelen te bereiken. Er is immers al tijd geweest om vaste werkprocessen op te stellen en de andere actoren te leren kennen (Kenis & Provan, 2009; Mandell & Keast, 2008). Het opbouwen van goede (werk-)relaties is ook belangrijk omdat het vertrouwen tussen de actoren en inzet voor het geheel bevordert (Mandell & Keast, 2008).

Daarnaast is verwantschap van belang voor goede samenwerking. Effectieve samenwerking kan vooral ontstaan bij organisaties die bij voorbaat aan elkaar verwant zijn, dus overeenkomsten hebben op een aantal vlakken (Van Delden, 2009). Verwantschap is weer onderverdeeld in doelen, visie en sector. Bij verwante organisaties zijn verschillen in de doelen en de visie minder groot en hebben zij een zelfde soort organisatievorm.

Een doel is een objectief wat bereikt moet worden, terwijl met een visie meer de missie en de daarbij behorende strategie bedoeld wordt (Mattessich & Monsey, 1992). Wanneer actoren doelen en visies delen, maakt het voor deelnemers makkelijker elkaar te begrijpen. Met vergelijkbare doelen en visies ontstaat zo een gemeenschappelijke grond waardoor beter structureel op elkaar afgestemd kan worden om beter te kunnen samenwerken. Verwantschap heeft ook betrekking op de sector van de organisatie. Samenwerking en afstemming gaat het beste tussen organisaties die allemaal uit dezelfde sector komen, dus allemaal privaat, publiek of semipubliek zijn. In andere gevallen is het lastig om de werkwijzen structureel op elkaar af te stemmen, omdat de belangen anders zijn. Zo zijn publieke organisaties niet bezig met winst, maar is dit uitermate belangrijk voor private organisaties (Van Delden, 2009).

Overeenstemming en verwantschap heeft een positieve invloed op netwerkeffectiviteit (Mandell & Keast, 2008). Een potentieel gevolg van te grote verschillen tussen actoren zijn conflicten. Om dit te voorkomen zijn actoren veel bezig met het dichten van de verschillen maar minder met het bereiken van doelen (Mandell & Keast, 2008). Hoe meer divers een netwerk is, wat betekent hoe meer verschillen tussen de actoren, hoe moeilijker het is om een gedeelde strategie te vinden en goede samenwerking te realiseren (Molin & Masella, 2016).

2.4.2 Interorganisationele verhoudingen

De tweede dimensie van netwerkeffectiviteit is de interactie tussen de deelnemers van een netwerk. Hierbij gaat het om hoe actoren met elkaar om gaan en wat de verhoudingen zijn tussen de deelnemers. Deze dimensie bestaat weer uit: vertrouwen, communicatie, leiderschap, motivatie, connecties en gelijkwaardigheid.

Vertrouwen betekent dat actoren positieve verwachtingen hebben van de intenties en het gedrag van andere actoren en een positief beeld van de kwaliteiten van de ander. De actor verwacht dat de ander geen misbruik zal maken van zijn kwetsbaarheden (Van Delden, 2009; Vangen & Huxham, 2003b). Bij vertrouwen hoort ook de verwachting dat actoren ook de belangen van de anderen mee zullen nemen in hun overwegingen. Als laatste zijn actoren bereid om (deels) van de ander afhankelijk te zijn in het netwerk: andere actoren zijn nodig om iets te bereiken (Vangen & Huxham, 2003b).

Vertrouwen tussen actoren is belangrijk voor een goede samenwerking: het geeft een positieve basis voor interactie tussen deelnemers en zorgt voor meer stabiliteit in het netwerk (Molin & Masella, 2016). Mattesich en Monsey (1992) beweren zelfs dat samenwerking zonder vertrouwen bij voorbaat gedoemd is te mislukken. Een lage mate van vertrouwen kan al zorgen voor goede of betere resultaten en veel vertrouwen maakt samenwerking alleen maar beter. Geen vertrouwen kan betekenen dat actoren zich minder of onvoldoende inzetten voor het netwerk wat de samenwerking ineffectief maakt (Sharma & Kearins, 2011).

Verder wordt vertrouwen niet alleen gebaseerd op ervaringen met de ander, het is ook gebaseerd op subjectieve percepties van de betrouwbaarheid die een ander in meer of mindere mate uitstraalt (Milward, Provan, Fish, Isett, & Huang, 2009). Vertrouwen komt vaak met tijd: het duurt even voordat er een vertrouwensrelatie ontstaat tussen actoren en na verloop van tijd kan het ook toenemen of juist weer afnemen (Van Delden, 2009; Sharma & Kearins, 2011). Het is dan ook belangrijk om tijd te nemen voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie, onder andere met betrekking tot het identificeren van elkaars

verwachtingen (Vangen & Huxham, 2003b). Negatieve ervaringen met ineffectieve samenwerking of wantrouwen ten opzichte van de andere deelnemers kan het vormen van vertrouwensrelaties alleen maar vermoeilijken (Sharma & Kearins, 2011).

Communicatie heeft een positieve invloed op samenwerken in netwerken (Chen, Chen, & Meindl, 1998). Communicatie refereert aan de manieren waarop actoren informatie zenden en ontvangen om elkaar te informeren, meningen uit te wisselen en zo de gezamenlijke acties te beïnvloeden (Mattessich & Monsey, 1992). Communicatie bestaat uit luisteren, schrijven, spreken en het gebruik van ICT. Actoren in een netwerk zijn verschillend, hebben hun eigen expertises en daardoor ook verschillende communicatievoorkeuren en -stijlen (Garfunkel, Jetsch, & Nigam, 2013; Chen et al., 1998). Goede communicatie is frequente en open communicatie. Frequent betekent dat communicatie regelmatig plaatsvindt. Open communicatie zorgt ervoor dat iedereen mee kan doen en dat er een goede interactie bestaat (Lewis, Isbell, & Koschmann, 2010). Zo kunnen actoren elkaar op de hoogte houden en alle benodigde informatie uitwisselen. Daarnaast worden persoonlijke connecties tot stand gebracht waardoor sociale cohesie ontstaat en zo een beter netwerk (Mattessich & Monsey, 1992). Communicatie speelt een rol bij het bevorderen van de onderlinge relaties: face-to-face communicatie is essentieel voor het opbouwen van positieve verhoudingen binnen een netwerk (Lewis et al., 2010). Verder bestaat goede communicatie uit formele en informele communicatiestructuren. Beide zijn belangrijk: formele structuren zijn goed om gefocust te blijven op de doelbereiking en om het overzicht te bewaren; informele structuren zijn belangrijk om onderlinge relaties te onderhouden. Door een lossere manier van communiceren is er ruimte voor nieuwe ideeën en het biedt meer mogelijkheden om te kunnen reageren op onverwachte gebeurtenissen (Lewis et al., 2010).

Dan is nog belangrijk dat naar het leiderschap worden gekeken. Een leider kan zowel positief als negatief van invloed zijn. Bij goed leiderschap is er een leider die de deelnemers bij elkaar brengt en een goede interactie teweegbrengt tussen verschillende actoren (Molin & Masella, 2016). Deze leider moet niet het hele netwerk overnemen, maar andere actoren ruimte geven. Uiteindelijk kan dit tot succes van het gehele netwerk leiden (Molin & Masella, 2016). Bij grote netwerken is er vaak één richtinggevende organisatie die coördineert en leidt. Dit is bij publieke netwerken vaak een centrale, lokale bestuurlijke organisatie (Provan & Milward, 2001). Een goede leider brengt actoren bij elkaar van verschillende achtergronden die allen nieuwe of andere informatie hebben. Daarom is het belangrijk dat de leider de actoren de tijd geeft om informatie uit te wisselen en op te nemen, bijvoorbeeld door de tijd te nemen voor

het proces en op tijd de vergaderstukken uit te sturen. Een leider bevordert een goede communicatie flow en faciliteert een goede vertrouwensband tussen de actoren. Daarnaast houdt de leider de verschillende belangen van de actoren in het oog. Een leider motiveert de verschillende deelnemers en ondersteunt ze in hun acties waardoor met elkaar de doelen worden bereikt (Vangen & Huxham, 2003a).

Ook is de mate van motivatie aan het netwerk van invloed op effectiviteit. Als actoren gemotiveerd zijn en veel inzet tonen ontstaat er meer ruimte voor gezamenlijke acties en strategieën. Op deze manier verbetert het de kwaliteit van de relaties tussen de actoren (Molin & Masella, 2016). Gedeelde motivatie en commitment zorgt dat deelnemers over hun organisatiegrenzen kijken en een gezamenlijk pad inslaan (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011). Goede samenwerking is (deels) afhankelijk van de “intrinsieke motivatie om samen problemen op te lossen” (Van Delden, 2009, p. 206). Intrinsieke motivatie komt vanuit de eigen overtuiging dat het netwerk goed werk levert en het deelnemen in het netwerk van toegevoegde waarde is. Extrinsieke motivatie, motivatie van buitenaf door bijvoorbeeld beloningen, werkt wel in het begin, als motor, maar op een bepaald punt moet de intrinsieke motivatie het overnemen. Voor motivatie aan het proces is ook belangrijk dat alle actoren het idee hebben dat ze echt mee mogen doen: vooral actoren die een legitieme mogelijkheid hebben om te participeren hebben een grotere kans om echt een motivatie te ontwikkelen om zich in te zetten (Ansell & Gash, 2007).

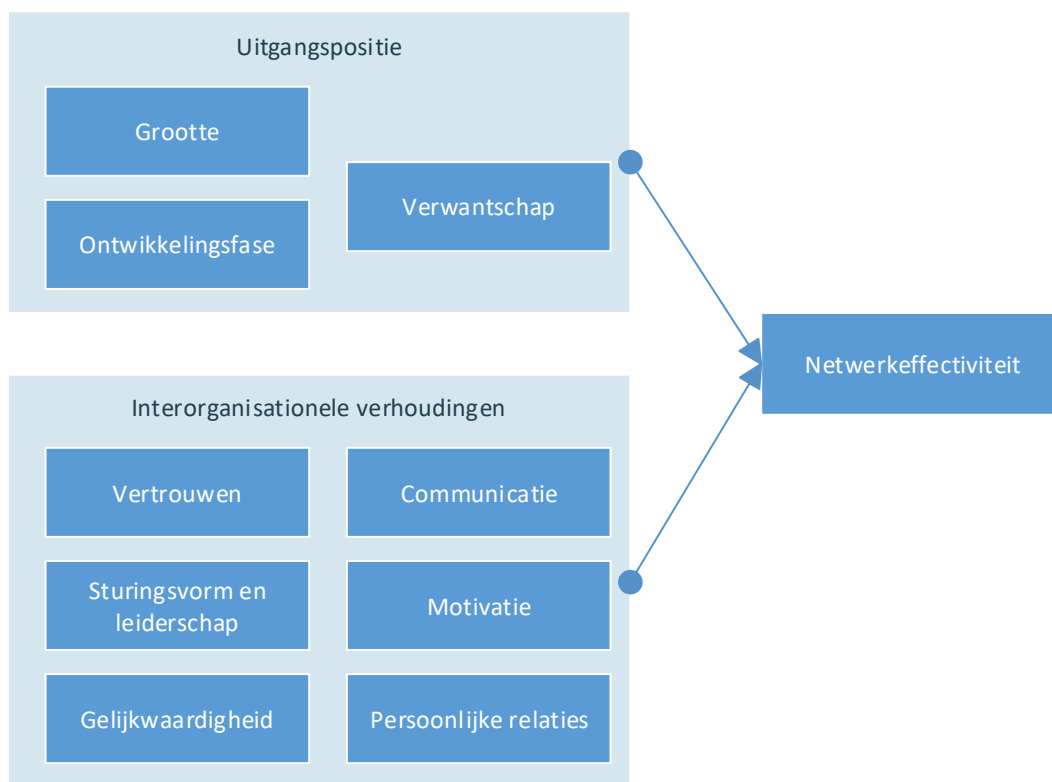
Daarnaast hebben de onderlinge relaties of verstandhoudingen tussen actoren invloed op de effectiviteit van het netwerk (Provan & Milward, 2001). Daarbij gaat het ook om relaties tussen personen in het netwerk, dus de interpersoonlijke relaties. Effectiviteit kan bevorderd worden als actoren de andere netwerkpartners goed kennen (Kort et al., 2008). Het gaat ook om de sterkte van de connecties tussen deelnemers in het netwerk, zij werken samen op meerdere vlakken en kennen elkaar goed. Bij effectieve netwerken hebben verschillende deelnemers sterke connecties (Provan & Milward, 2001).

Tot slot er nog het aspect van gelijkwaardigheid: zowel met betrekking tot “initiële gelijkwaardigheid als de houding van de deelnemers ten opzichte van elkaars positie” (Van Genugten, De Kruijf, Zwaan, & Van Thiel, 2017, p. 12). Samenwerking verloopt effectiever als de verschillende deelnemers gelijkwaardig zijn in termen van kennis, macht en expertise. Conflicten kunnen ontstaan als te veel verschillen bestaan tussen de actoren met betrekking tot de inzet van middelen, expertise en het vermogen om problemen op te lossen (Sharma & Kearins, 2011). Daarbij is de houding van de deelnemers ook van belang. Als actoren niet

dezelfde kennis, macht of expertise hebben, maar wel als gelijken met elkaar omgaan heeft dat ook positieve invloed op de effectiviteit van de samenwerking (Van Genugten et al., 2017).

2.5 Conceptueel model

Al met al zijn er meerdere factoren die een positieve of negatieve invloed hebben op netwerkeffectiviteit. Vanuit bovenstaande dimensies en factoren zijn een aantal factoren meegenomen, geïllustreerd in het volgende model:



Figuur 1. Conceptueel model

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek uitgewerkt. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat een effectief netwerk is en welke factoren deze effectiviteit al dan niet beïnvloeden. Hieruit is een conceptueel model naar voren gekomen dat in dit hoofdstuk zal worden geoperationaliseerd. Verder zullen in dit hoofdstuk de onderzoeksmethode, de wijze van dataverzameling en casusselectie worden weergegeven en uiteindelijk wordt uiteengezet hoe de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek gewaarborgd worden.

3.1 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek wordt de volgende hoofdvraag beantwoord: *Hoe kan de mate van effectiviteit van de samenwerking van de veiligheidspartners rondom het vergunningverleningsproces voor C-evenementen verbeterd en beter op elkaar afgestemd worden?*

Door gebruik van een kwalitatieve casestudy wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Kwalitatief onderzoek tracht de werkelijkheid te interpreteren op basis van talig materiaal. In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek wordt bij kwalitatieve methodes geen gebruik gemaakt van cijfermateriaal, zoals statistiek en numerieke tabellen (Swanborn, 2004). Met kwalitatief onderzoek wordt een fenomeen gedetailleerd onderzocht, waarbij rekening wordt gehouden met de context waarin dat fenomeen zich bevindt. Het doel is om verschijnselen te onderzoeken die niet in cijfers kunnen worden gevat (Van Thiel, 2015). Kwalitatief onderzoek gaat zo dieper op een object in dan kwantitatief onderzoek en levert daarnaast rijker materiaal op (Bleijenbergh, 2013). In bijvoorbeeld interviews, een kwalitatieve methode, kan meer op details worden ingegaan en worden doorgevraagd dan in een gestandaardiseerde vragenlijst, een kwantitatieve methode. In dit onderzoek zijn de ervaringen van mensen, de betrokkenen in het vergunningverleningsproces, de hoofdfocus. Op papier kan het proces goed lopen, maar de praktijk is weerbarstig. Daardoor is een kwantitatieve methode niet geschikt om de hoofdvraag te beantwoorden. Kwalitatief

onderzoek biedt de mogelijkheid om op basis van een relatief klein aantal waarnemingseenheden uitspraken te doen over de werkelijkheid (Bleijenbergh, 2013).

Dit onderzoek is een casestudy: meerdere cases van het onderzoeksonderwerp worden uitgebreid onderzocht om zo uitspraken te kunnen doen over het te onderzoeken fenomeen (Van Thiel, 2015). In dit geval worden binnen 3 gemeenten in Veiligheidsregio Brabant-Noord, 's-Hertogenbosch, Oss en Landerd, de vergunningverleningsprocessen geanalyseerd om effectiviteit vast te stellen en aanbevelingen te doen voor verbeteringen.

3.2 Casusselectie en analysemethode

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van Veiligheidsregio Brabant-Noord. Deze veiligheidsregio bestaat uit 17 gemeenten. Het netwerk voor het verlenen van vergunningen voor C-evenementen heeft een aantal actoren die standaard in het netwerk zitten: brandweer, GHOR, politie en veiligheidsregio. Per evenement kunnen de gemeente (locatie van het evenement) en de organisator anders zijn. Daarom worden alleen gemeenten uit de regio Brabant-Noord meegenomen. Uit deze 17 gemeenten zijn een grote gemeente, een middelgrote en een kleine gemeente gekozen met betrekking tot inwonersaantal, te weten: 's-Hertogenbosch, de grootste gemeente in de regio, Oss als middelgrote gemeente en tot slot Landerd als een van de kleinere gemeenten in Brabant-Noord. In deze gemeenten hebben in 2019 C-evenementen plaatsgevonden. Daarnaast zijn deze gemeenten gekozen omdat zij alle drie redelijk recent zijn begonnen met het vergunnen van C-evenementen. 's-Hertogenbosch is daarmee in 2018 begonnen met en is een grote gemeente met veel capaciteit. Oss is daarmee begonnen in 2019 en heeft relatief veel middelen en mensen in huis. Zij hebben zelfs een externe consultant ingehuurd om vorm te geven aan het vergunnen van C-evenementen. Landerd is ook in 2019 begonnen, maar heeft als kleine gemeente weinig ervaring, mensen en middelen beschikbaar.

Van deze gemeenten zijn ambtenaren van de afdeling vergunningverlening gevraagd om een aantal vragen te beantwoorden in een interview. Behalve de gemeenten zijn ook vertegenwoordigers van de GHOR, de brandweer, de politie en de veiligheidsregio gevraagd voor interviews. Deze organisaties hebben allemaal een of meerdere werknemers die zich bezighouden met C-evenementenvergunningen in Brabant-Noord. Ook zijn twee organisatoren geïnterviewd. Tijdens de analyse fase zijn de interviews meerdere keren

doorgelezen en zijn relevante stukken gegroepeerd naar variabel zoals geïdentificeerd in het theoretisch kader. Per casus en daarnaast per factor worden de antwoorden vergeleken om vast te stellen hoe effectief de samenwerking was en hoe dit verklaard kan worden.

3.3 Dataverzameling

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere methoden van dataverzameling die hier onder verder worden besproken.

3.3.1 Literatuur

Ten eerste is een literatuuronderzoek uitgevoerd om te kunnen bepalen hoe effectiviteit gemeten kan worden en daarnaast om factoren te identificeren die kunnen verklaren waarom processen effectief zijn of juist niet. De resultaten zijn weergegeven in hoofdstuk 2. Daarnaast is doormiddel van andere documenten de organisatievorm van de organisaties van de respondenten bepaald.

3.3.2 Semigestructureerde interviews

Daarnaast zijn semigestructureerde interviews gehouden. Interviewen als onderzoeksmethode biedt een aantal voordelen ten opzichte van enquêtes of vragenlijsten. Zo is het geschikt om mensen hun meningen, waarden, ervaringen en motieven te ontdekken; kan tegelijkertijd door te letten op non-verbale communicatie een beter beeld van de respondent verkregen worden; kan ervoor worden gezorgd dat op alle vragen een antwoord gegeven wordt en kan de respondent niet met andere mensen overleggen over de vragen of antwoorden (Barriball & While, 1994).

Semigestructureerde interviews zijn het meest geschikt voor dit onderzoek. Semigestructureerd is naast gesloten en open of ongestructureerde interviews een van de drie manieren om te interviewen. Bij een open interview liggen de vragen niet vast van te voren. De interviewer begint met een vraag en de vervolg vragen zijn afhankelijk van de antwoorden van de respondent. Bij een gesloten interview wordt geïnterviewd aan de hand van een vaste vragenlijst waarbij ook de antwoordmogelijkheden vastliggen. Deze twee methodes zijn niet geschikt aangezien er ruimte moet zijn voor eigen antwoorden, maar ook naar een aantal van tevoren bepaalde factoren gevraagd moet worden. Bij een semi- of halfgestructureerd interview ligt de formulering en de volgorde van de vragen vast, maar is er ruimte voor

antwoorden in eigen woorden door de respondent en sturing door de interviewer. Zo krijgen alle respondenten ongeveer dezelfde vragen gesteld, maar kan er wel worden doorgevraagd als dat nodig wordt geacht door de interviewer (Bleijenbergh, 2013).

In onderstaande tabel staat een overzicht van de respondenten, met de data van de interviews. Met deze respondenten zijn alle betrokkenen vertegenwoordigd. De respondenten zijn geanonimiseerd tot hun functie. In het geval er meerdere mensen zijn met dezelfde functie in dezelfde organisatie, hebben zij een letter gekregen, bijvoorbeeld: casemanager VRBN A en B. Een aantal van de respondenten, casemanagers VRBN A en B, beide adviseurs van de GHOR, adviseur brandweer B en organisator A zijn werkzaam in twee of meer van de gemeenten. In deze gevallen ligt de keuze bij de respondenten om elke casus-specifieke vraag twee of drie keer achter elkaar te beantwoorden of om eerst de ene gemeente en dan de andere gemeente te behandelen. Op deze manier is duidelijk welke antwoorden voor welke gemeente gelden en wordt case contaminatie voorkomen.

Tabel 1

Overzicht respondenten

	's-Hertogenbosch	Oss	Landerd
Gemeente	Evenementencoördinator (14-06-2019)	Regisseur evenementen (24-06-2019)	Vergunningverlener (24-06-2019)
Politie	Adviseur politie A (10-07-2019)	Adviseur politie B (27-06-2019)	Adviseur politie C (15-08-2019)
Brandweer	Adviseur brandweer A (28-06-2019)	Adviseur brandweer B (26-06-2019)	Adviseur brandweer B (26-06-2019)
GHOR	Adviseur GHOR A (14-06-2019)	Adviseur GHOR A en B (14-06-2019 en 01-07- 2019)	Adviseur GHOR A en B (14-06-2019 en 01-07- 2019)
Veiligheidsregio Brabant-Noord (VRBN)	Casemanager A en B (04-06-2019 en 11-06- 2019)	Casemanager A en B (04-06-2019 en 11-06- 2019)	Casemanager A en B (04-06-2019 en 11-06- 2019)
Organisator	Organisator A (02-07-2019)	Organisator B (02-07-2019)	Organisator A (02-07-2019)

3.4 Operationalisatie

In het theoretisch kader is uitgewerkt wat netwerkeffectiviteit is, hoe dat vastgesteld kan worden en welke factoren van invloed zijn op de effectiviteit van netwerken. In deze paragraaf worden deze begrippen meetbaar gemaakt. In de bijlage is het interviewprotocol terug te vinden waarin de operationalisatie is uitgewerkt tot interviewvragen.

3.4.1 Netwerkeffectiviteit

Netwerkeffectiviteit, de afhankelijke variabele in dit onderzoek, is als eerste geoperationaliseerd, zie Tabel 2. Netwerkeffectiviteit is in het theoretisch kader beschreven als de mate waarin het netwerk het doel heeft kunnen bereiken waarvoor het is opgericht en de mate waarin de actoren de doelen van hun eigen organisatie hebben kunnen behalen. Respondenten is gevraagd om te beschrijven wat zij zien als het algemene doel, het doel van hun eigen organisatie en of daar verschil in zit. Respondenten kunnen het netwerk in zijn geheel als effectief beschouwen, maar niet hun eigen doelen halen. Deze wisselwerking in verschillende beoordelingen kan ook verklaren waarom niet iedereen het netwerk op dezelfde manier beoordeelt.

Tabel 2

Netwerkeffectiviteit

Variabele	Indicator	Methode en/of vragen
Netwerkeffectiviteit	De deelnemers in het netwerk en het netwerk in het geheel bereiken hun doelen	1. Wat is het doel van het netwerk met betrekking tot het verlenen van vergunningen voor C-evenementen? 2. Wordt dit doel behaald? 3. Wat wil uw organisatie bereiken in het vergunningverleningsproces van C-evenementen? 4. Lukt dat volgens u?

3.4.2 Uitgangspositie

In het theoretisch kader zijn vervolgens verschillende factoren geïdentificeerd die invloed hebben op en kunnen verklaren waarom een netwerk effectief is of niet. Deze factoren zijn verdeeld in twee dimensies: uitgangspositie en interorganisationale verhoudingen. De eerste dimensie bestaat uit de factoren grootte; ontwikkelingsfase en verwantschap tussen de deelnemers. Deze factoren zullen achtereenvolgens worden geoperationaliseerd.

De grootte van een netwerk kan zowel een positieve of negatieve invloed hebben op netwerkeffectiviteit, zoals vermeld in het vorige hoofdstuk. De grootte van het netwerk is in de eerste plaats een gegeven. Middels een documentenonderzoek is eerst uitgewerkt hoe een netwerk rondom een C-evenement er uitziet en in kaart gebracht welke partijen behoren tot het netwerk rondom vergunningen voor C-evenementen. Dit is niet genoeg om uitspraken te doen of de grootte van een netwerk ook invloed heeft op de effectiviteit. Daarom werd de respondenten gevraagd of ze de andere partijen kennen. Daarnaast hoeveel tijd het kost om met de anderen in contact te komen en afspraken te maken. Op deze manier wordt gemeten of het netwerk te groot is om efficiënt te zijn, bijvoorbeeld doordat de coördinatiekosten te hoog liggen. Tabel 3 bevat een overzicht van de vragen.

Tabel 3

Grootte

Variabele	Indicator	Methode en/of vragen
Grootte	Het aantal actoren in het netwerk	1. Hoeveel deelnemers zijn er in het netwerk? (documentanalyse) 2. Kent u de andere deelnemers van netwerk? 3. Hoeveel tijd/moeite kost het om met hen in contact te komen en iedereen aan tafel te krijgen? 4. Zou het beter zijn als meer of minder deelnemers zouden participeren in het netwerk?

De fase waarin een netwerk zich bevindt, dus de leeftijd van een netwerk, heeft invloed op de effectiviteit van een netwerk. Hoe langer een netwerk bestaat, hoe langer de actoren met elkaar samenwerken. De kans is dan groter dat werkprocessen en routines zijn opgezet en de actoren gewend zijn met elkaar te werken. Respondenten is daarom gevraagd hoe lang zij samenwerken met de andere actoren in het netwerk en of zij door de tijd heen veranderingen in de werkwijze hebben opgemerkt: hebben zij verbeteringen of verslechtingen gemerkt en waar komt dat door? Bij cases die verschillen in hoe lang zij gebruik maken van het veiligheidsnetwerk kan dan worden gemeten of langere samenwerking een positieve of negatieve invloed heeft op de effectiviteit van netwerk.

Tabel 4

Ontwikkelingsfase

Variabele	Indicator	Methode en/of vragen
Ontwikkelingsfase	Aantal maanden/jaren dat de gemeente C-evenemententrajecten doorloopt	1. Wanneer is de eerste keer dat de gemeente uw organisatie heeft gevraagd het C-evenemententraject te doorlopen/wanneer heeft u de veiligheidsregio voor het eerst uitgenodigd? 2. Merkt u door de tijd heen veranderingen (verbeteringen of verslechtingen) in de werkwijze, en waar komt dat door denkt u?

Dan is nog gevraagd naar de verwantschap tussen de actoren. Verwantschap betekent dat de actoren lijken op elkaar met betrekking tot doelen, visies en de sector waartoe ze behoren. Gesteld wordt dat organisaties die op elkaar lijken, dus vergelijkbare doelen en visies hebben en tot dezelfde sector behoren, effectiever met elkaar kunnen samenwerken. Om dit te meten zijn de vragen gesteld zoals vermeld in Tabel 5.

Tabel 5

Verwantschap

Variabele	Indicatoren	Methode en/of vragen
Verwantschap	Vergelijkbare doelen	1. Wat wil uw organisatie bereiken in het vergunningverleningsproces van C-evenementen?
	Vergelijkbare visies	2. Welke visie heeft uw organisatie in het algemeen en specifiek met betrekking tot evenementenveiligheid?
	Dezelfde sector	3a. Is het een organisatie in de publieke of private sector? (documentanalyse) Voor organisatoren: 3b. Merkt u verschil in de samenwerking met bedrijven en overheidsorganisaties? Voor de andere partners: 3c. Merkt u verschil in de samenwerking met commerciële evenementenbedrijven en niet-commerciële organisatoren?

Naar sector van de eigen organisatie is niet specifiek gevraagd. Dit wordt gemeten aan de hand van een documentenonderzoek. Onderzocht is uit wat voor sector de verschillende actoren behoren. De gemeente, politie, GHOR, brandweer en veiligheidsregio zijn allen publieke organisaties, maar bij de organisatoren van een evenement kan dit verschillen. Een organisator kan zowel een privaat bedrijf als een stichting opgericht door bijvoorbeeld een gemeente zijn. Dit kan invloed hebben op de effectiviteit van samenwerking omdat de gemeente dan zelf betrokken is bij het evenement waarvoor ze ook de vergunning verlenen. Daarom is aan de organisatoren van de C-evenementen gevraagd of zij verschil merken in de samenwerking met publieke en private organisaties. Hetzelfde is gevraagd aan de overheidsorganisaties: merken zij verschil in de samenwerking tussen publieke organisatoren van C-evenementen en private organisatoren van C-evenementen?

3.4.3 Interorganisationele verhoudingen

Een vertrouwensrelatie tussen de actoren is belangrijk voor een netwerk: zonder vertrouwen is effectieve samenwerking lastig of zelfs bijna onmogelijk te realiseren. Vertrouwen betekent dat de verwachting bestaat dat de andere actoren de juiste intenties hebben en buiten hun eigen belang ook dat van anderen meenemen in hun overwegingen. Dit is dan ook de eerste indicator: de organisaties hebben positieve verwachtingen van elkaar. Daarnaast stamt vertrouwen ook uit positieve ervaringen in het verleden: het is lastig om eerdere negatieve ervaringen om te zetten in een vertrouwensrelatie. Een derde indicator is de bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid: als organisaties het als onprettig ervaren om van een andere organisatie afhankelijk te zijn, kan dit duiden op wantrouwen.

Tabel 6

Vertrouwen

Variabele	Indicator	Methode en/of vragen
Vertrouwen	Positieve verwachtingen	1. Wat verwacht u aan het begin van een vergunningverleningstraject van de andere organisaties en hun werkzaamheden?
	Positieve ervaringen	2. Heeft u eerder met de andere organisaties samengewerkt en hoe ging de samenwerking in het verleden? Heeft u positieve of negatieve ervaringen?
	Bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid	3. In welke mate bent u afhankelijk van de andere deelnemers? 4. Vindt u dat dit meer of minder zou moeten zijn en waarom?

Daarna is naar de communicatie tussen de actoren gekeken. Goede communicatie is open en regelmatig, waarbij alle organisaties betrokken worden. De benodigde informatie wordt gedeeld en er wordt niks achter gehouden. Daarnaast is het belangrijk dat er zowel formele als informele communicatie is. Formeel om de doelbereiking te bevorderen, om ‘bij de les’ te blijven en informeel om flexibel te kunnen zijn als netwerk. Informele communicatie houdt ook de connecties tussen de actoren in stand en als dit positief gaat, bevordert dit de interpersoonlijke interactie en relaties. Tot slot is het belangrijk dat communicatie ook face-

to-face verloopt, dus dat de betrokkenen elkaar regelmatig zien. In onderstaande tabel, Tabel 6, worden de vragen vermeld.

Tabel 7

Communicatie

Variabele	Indicator	Methode en/of vragen
Communicatie	Open en frequente communicatie	1. Hoe vaak wordt er gecommuniceerd in de netwerken? Verschilt dit per gemeente? (voor niet-gemeentelijke respondenten) 2. Vindt u dit vaak genoeg? 3. Krijgt u alle benodigde informatie van de andere actoren?
	Informele en formele structuren	4. Verloopt de communicatie formeel of informeel? 5. Wat vindt u van de manier waarop de andere collega's u benaderen?
	Face-to-face communicatie	6. Hoe verloopt de communicatie, bijvoorbeeld telefonisch, via mail of in vergaderingen? 7. Wat vindt u het beste werken?

Bij de volgende verklarende factor wordt naar verschillende leiderschapsrollen gekeken. Eerst wordt vastgesteld of er een leidende organisatie is. Een goede leider is van positieve invloed op de effectiviteit, terwijl een minder goede leider de effectiviteit negatief beïnvloedt. Een goede leidende organisatie brengt de juiste actoren bij elkaar, zorgt dat er goed gecommuniceerd wordt en levert de juiste informatie aan. Zij plant de werkzaamheden, motiveert de andere deelnemers en neemt de verschillende belangen mee in overweging. Op deze manier heeft de leidende organisatie een grote impact op de mate van effectiviteit van een netwerk. Omdat de gemeente normaal gesproken de regie hoort te nemen in het proces van vergunningverlening (zie daarvoor het beleidskader in hoofdstuk 4), zijn de vragen voor de gemeente anders geformuleerd. Eerst is een vraag gesteld om te kijken of de respondenten weten dat de gemeente de leidende organisatie hoort te zijn en of dat ook daadwerkelijk gebeurt ('is er in het netwerk sprake van een organisatie die het netwerk leidt?'). Als daarop positief wordt geantwoord door de gemeenteambtenaren, dan wordt gevraagd wie dit zijn en als ze zeggen dat zij dit zelf zijn, gelden de vragen zoals onderstaand. Als zij negatief

antwoorden of ze wijzen een andere organisatie aan, dan worden de vragen gesteld zoals vermeld ‘bij negatief antwoord gemeente’.

Tabel 8

Leiderschap

Variabele	Indicator	Methode en/of vragen
Leiderschap	Wel/geen sprake van een sturende organisatie	1. Is er in het netwerk sprake van een organisatie die het netwerk leidt, zo ja welke? Zo nee, zou die er moeten zijn en welke? (Interview) Zo ja: - Bij de gemeente: Sinds wanneer neemt de gemeente de leidende rol op zich in het vergunningverleningsproces? (Interview) - Bij de andere organisaties: Hoe ervaart u de gemeente als sturende organisatie door de tijd heen?
	Planner	Bij de gemeente: - 2a. Hoeveel tijd plant u in voor het hele proces, van aanvraag tot verlening? Bij de andere organisaties/bij negatief antwoord gemeente: - 2b. Krijgt u vanuit de leidende organisatie genoeg tijd om de vergaderingen/adviezen voor te bereiden?
	Motivator	Bij de gemeente: - 3a. Heeft u het idee dat u de andere organisaties soms extra moet motiveren? Op wat voor manier doet u dat? Bij de andere organisaties/bij negatief antwoord gemeente: - 3b. Op wat voor manier is de leidende organisatie een motivator voor u?

- Belangenbehartiger Bij de gemeente:
- 4a. Merkt u weleens dat belangen tussen de andere organisaties botsen?
 - 4b. Hoe gaat u daarmee om?
- Bij de andere organisaties/bij negatief antwoord gemeente:
- 4c. Botsen uw belangen weleens met die van de andere organisaties?
 - 4d. Wordt u dan gehoord wordt door de leidende organisatie?
-

Gemotiveerde actoren die zich inzetten voor het netwerk als geheel bevorderen de samenwerkingskwaliteit in het netwerk. Zij zetten zich in voor het hele netwerk en voor andermans belangen. Zij proberen ook andere actoren mee te krijgen en verwachten ook dat hun inzet bijdraagt aan de doelbereiking. Daarbij hoort ook de verwachting dat door hun inzet de doelen van het netwerk bereikt zullen worden of er in ieder geval aan bijdragen. Met andere woorden: zij vinden het netwerk en de werkzaamheden nuttig en van toegevoegde waarde. Motivatie komt vanuit iemand zelf, intrinsiek, of wordt aangewakkerd door iemand anders, extrinsiek. Bij netwerkeffectiviteit blijkt dat intrinsieke motivatie het meeste effect heeft. Met alleen extrinsieke motivaties kan het netwerk niet goed functioneren.

Tabel 9

Motivatie

Variabele	Indicator	Methode en/of vragen
Motivatie	Intrinsieke	1. Waarom neemt uw organisatie deel in het netwerk?
	overtuiging dat netwerk belangrijk is	2. Zijn de werkzaamheden van het netwerk van toegevoegde waarde voor uw organisatie?

Ook de persoonlijke relaties van deelnemers in het netwerk zijn een verklarende factor van netwerkeffectiviteit. Deelnemers die elkaar goed kennen werken makkelijker met elkaar samen dan onbekenden. Hierbij is onderzocht op welke gebieden de deelnemers samenwerken en waarvoor zij de andere collega's nog tegenkomen of op welke vlakken zij nog meer met elkaar samenwerken, zie ook Tabel 10.

Tabel 10

Persoonlijke relaties

Variabele	Indicator	Methode en/of vragen
Persoonlijke relaties	Mate van collegialiteit	1. Kent u de andere actoren goed? 2. Werkt u behalve op het gebied van vergunningverlening nog op andere momenten/vlakken samen met de andere actoren? 3. Kunt u goed met elkaar overweg?

Tot slot is nog gekeken naar de variabele gelijkwaardigheid. Gelijkwaardigheid heeft betrekking op kennis en expertise, macht en middelen. Daarbij is het niet per se van belang dat dit gelijk is, ook als de deelnemers gelijkwaardig met elkaar omgaan als zij bijvoorbeeld meer kennis of middelen tot hun beschikking hebben heeft een positieve invloed op netwerkeffectiviteit. Gelijkwaardigheid is verdeeld in drie indicatoren: de eerste twee zijn kennis en expertise, in dit geval met betrekking tot evenementenveiligheid. Op basis van de antwoorden van respondenten wordt een inschatting gemaakt of de kennis en expertise van de respondenten veel uit elkaar ligt. De derde indicator is macht, wat in dit onderzoek gedefinieerd is als de manier waarop actoren in een netwerk hun bronnen aanwenden om de werkzaamheden in het netwerk te bepalen vanuit hun eigen belangen wat kan uitmonden in dominantie over het netwerk. Tot slot heeft gelijkwaardigheid betrekking op de middelen, wat bestaat uit tijd, geld en mensen, die de organisaties tot hun beschikking hebben. Een overzicht is weergegeven in Tabel 11.

Tabel 11

Gelijkwaardigheid

Variabele	Indicator	Methode en/of vragen
Gelijkwaardigheid	Kennis en expertise	1. Hoe heeft u uw kennis met betrekking tot evenementenveiligheid opgedaan? 2. Hoeveel ervaring heeft u met de vergunningverlening van C-evenementen? Wanneer bent u ermee begonnen? 3. Hoe schat u de ervaring en kennis van de andere actoren in?

Macht	Bij de gemeente: - 4a. Hoe zorgt u ervoor dat u als regievoerder de andere actoren actief betreft bij het proces? - 4b. Merkt u wel eens dat een andere actor een te grote stempel drukt op de werkzaamheden van het netwerk en hoe reageert u daar op? Bij de andere organisaties en bij negatief antwoord gemeente als leidende organisatie: - 4c. In welke mate vindt u dat uw inbreng tijdens vergaderingen gehoord wordt door de andere actoren en met name de leidende organisatie? - 4d. Merkt u wel eens dat een actor anders dan de leidende organisatie een te grote stempel drukt op het netwerk en wat doet u dan?
Middelen	5. Hoeveel tijd, geld, mensen besteedt uw organisatie aan een gemiddeld vergunningstraject? 6. Heeft u genoeg middelen (geld, tijd, mensen) als organisatie? 7. En als netwerk? 8. Als u uw inzet vergelijkt met die van de andere actoren, ziet u dan een groot verschil? Zo ja, wat vindt u daar van?

Dan is er nog een categorie met vragen die op zich niet bij een variabele passen, maar wel relevant zijn om een goed beeld te krijgen van hoe de verschillende actoren naar de werkzaamheden van het netwerk kijken. Als afsluitende vraag is aan de respondenten gevraagd wat ze over het algemeen vinden van het netwerk. Ook is de respondenten gevraagd wat zij graag anders zouden zien. Op deze manier kregen de respondenten de kans om eventueel nog wat meer kwijt te kunnen over een vraag of nog een andere onderwerpen aan te kaarten die niet zijn besproken tijdens het interview.

Tabel 12

Overige en afsluitende vragen

Categorie	Vraag
Overig	Voor de hulpdiensten en VR: - 1a. Geeft u wel eens ongevraagd advies op evenementaanvragen? Waarom? Voor de gemeente: - 1b. Waarom vraagt u adviezen aan de hulpdiensten? Voor de organisator: - 1c. Wat vindt u van de regel dat u een vergunning moet aanvragen voor uw evenementen? - 1d. Wat vindt u van de maatregelen die de gemeente u heeft opgelegd?
Afsluiting	2. Wat vindt u van het netwerk in zijn geheel? 3. Is er iets wat u graag anders zou zien in het netwerk?

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij wetenschappelijk onderzoek, en in het bijzonder bij kwalitatief onderzoek, waarbij de onderzoeker dicht bij de onderzoekseenheid staat, bestaat de kans dat resultaten vertekend worden. Betrouwbaarheid en validiteit zijn daarom belangrijk voor gedegen wetenschappelijk onderzoek “*Betrouwbaarheid is de afwezigheid van toevallige vertekeningen. Validiteit is de afwezigheid van systematische vertekeningen van het onderwerp van onderzoek*” (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 39). Onderstaand is uiteengezet hoe deze aspecten zijn gewaarborgd in dit onderzoek.

3.5.1 Betrouwbaarheid

Een belangrijk onderdeel van betrouwbaarheid bij wetenschappelijk onderzoek is herhaalbaarheid (Van Zwieten & Willems, 2004). Dit betekent dat als iemand anders hetzelfde onderzoek zou doen, dezelfde resultaten verkregen zouden moeten worden. Om dit te bereiken moet de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd en de resultaten zijn verkregen transparant zijn. Daarom staan in de bijlage de interviewprotocollen van de vraaggesprekken. Een kanttekening is wel dat bij herhalend onderzoek de resultaten kunnen verschillen als andere mensen geïnterviewd worden. Toch zijn er ook wel nadelen bij interviews, zo kunnen mensen zich gedwongen voelen om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Om dit te voorkomen zijn de transcripten vertrouwelijk en de respondenten worden alleen bij hun functie en organisatie benoemd. De vragen in dit interviews zijn zo geformuleerd dat gemeten wordt wat nodig is, maar dat sociaal wenselijke antwoorden worden voorkomen.

3.5.2 Validiteit

Validiteit kan twee dingen betekenen: interne validiteit en externe validiteit. Bij interne validiteit is de vraag: is daadwerkelijk datgene onderzocht waarvan is gezegd dat het onderzocht zou worden? De operationalisatie van de theorie is hierbij essentieel. Bovenstaand is van elk aspect uitgebreid omschreven wat en hoe gemeten gaat worden. Dit is uitgewerkt in een interviewprotocol. Doordat de vragen niet helemaal vast liggen kan er doorgevraagd worden om antwoorden te verduidelijken en de respondent zelf kan ook vragen om verduidelijking als hij of zij de vraag niet helemaal heeft begrepen. Op deze manier kunnen misverstanden voorkomen worden en wordt gemeten wat gemeten moet worden.

Externe validiteit gaat om generalisatie van de resultaten. Gelden de resultaten van dit onderzoek voor andere situaties (Van Thiel, 2015)? De resultaten zullen generaliseerbaar zijn

voor Veiligheidsregio Brabant-Noord. De drie gekozen cases zijn representatief als grote, middelgrote en kleine gemeenten. De externe validiteit van dit onderzoek zal voor andere veiligheidsregio's minder zijn, omdat elke veiligheidsregio is net iets anders ingedeeld waardoor processen ook zullen verschillen. Brabant-Noord is wat dat betreft, evenals de 24 andere veiligheidsregio's, uniek. De uitkomsten van dit onderzoek zullen dus niet een op een van toepassing zijn bij de andere regio's. Wel kunnen een aantal aanbevelingen misschien wel in het algemeen worden overgenomen bij andere netwerken rondom evenementenveiligheid.

4. Wettelijke basis en proces C-evenementen

Voor de analyses in hoofdstuk 5 is het goed om eerst de (wettelijke) context van C-evenementen scherp te krijgen. In dit hoofdstuk wordt eerst naar het wettelijk kader gekeken waarna het proces rondom C-evenementen wordt uiteengezet. Met dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de huidige regelgeving rondom C-evenementen en welke stappen doorgaans worden doorlopen om de veiligheid van evenementen zoveel mogelijk te waarborgen. Per evenement, regio en gemeente kunnen de nuances verschillend zijn, maar dit kader geeft een algemeen beeld van hoe vergunningverlening in zijn werk gaat bij de gemeenten die onder de Veiligheidsregio Brabant-Noord vallen. Aan de hand van dit gegeneraliseerde beeld kan in het volgende hoofdstuk goed duidelijk gemaakt worden maken wat verschillen zijn en hoe dit invloed kan hebben op effectiviteit van samenwerking.

4.1 Wettelijk kader

Zoals benoemd in de inleiding is er geen landelijke regelgeving met betrekking tot evenementenveiligheidsbeleid. Toch is er wel een wettelijke basis waarop de gemeenten en de veiligheidsregio's zich baseren. Dit zijn de APV's van de gemeenten, de Gemeentewet, de Wet veiligheidsregio's en de Politiewet. Deze zullen hieronder worden toegelicht.

4.1.1 Wettelijke definitie evenementen

In de Gemeentewet worden evenementen beschreven als “openbare samenkomsten en vermakelijkheden” (art. 174 lid 1 Gemeentewet). De model-Algemene plaatselijke Verordening (APV) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) definieert het als “elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak”, waaronder ook herdenkingsplechtigheden, optochten en buurtbarbecues vallen (afd. 7 art. 2 lid 24 model-APV). De gemeenten hebben elk hun eigen APV aangepast aan de lokale situatie. De lokale APV en de landelijke Gemeentewet bieden dus een afbakening van waarover burgemeesters zeggenschap hebben.

4.1.2 Wettelijke achtergrond – Gemeente

De Gemeentewet werkt verder de bevoegdheden van de burgemeester uit. In deze wet is vastgelegd wat de burgemeester mag met betrekking tot evenementen. De burgemeester houdt toezicht op evenementen en mag bevelen geven met betrekking tot openbare veiligheid en gezondheid. Ook voert de burgemeester de verordeningen uit die betrekking hebben tot het toezicht houden op evenementen. Dit betekent dat de bevoegdheid om over de aanvraag van evenementenvergunningen een beslissing te nemen bij de burgemeester ligt en mag hij of zij bevelen opleggen die betrekking hebben op veiligheid en/of gezondheid. De Gemeentewet geeft gemeenten ook de bevoegdheid om verordeningen, algemeen verbindende voorschriften, vast te stellen. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is daar een voorbeeld van. Elke gemeente heeft een eigen APV met daarin altijd een hoofdstuk openbare orde, waaronder ook een stuk over evenementen is opgenomen. In de APV staat dat evenementen verboden zijn, tenzij de burgemeester een vergunning heeft verleend en in het geval van kleine evenementen moet de organisatie op zijn minst een melding maken. De criteria van ‘klein evenement’ staan ook in de APV, maar elke gemeente kan deze zelf invullen. Op basis van de APV heeft de burgemeester dus de regie bij het verlenen van evenementenvergunningen. Dit betekent ook dat de burgemeester een vergunningsaanvraag kan afwijzen of een verleende vergunning kan intrekken. Het laatste kan pas als er sprake is van gewijzigde omstandigheden met betrekking tot openbare orde en veiligheid die niet vooraf voorzien had kunnen worden, bijvoorbeeld een calamiteit bij het evenemententerrein, rellen, stakingen, noodweer, rampen, terreur of nationale rouw (art. 172 Gemeentewet). In de APV staat ook dat de organisator zelf verantwoordelijk is voor de veiligheid op evenementen en dat bezoekers of deelnemers verantwoordelijk zijn voor hun eigen veiligheid.

4.1.3 Wettelijke achtergrond – Veiligheidsregio's

Veiligheidsregio Brabant-Noord is een gemeenschappelijke regeling van de 17 gemeenten in Brabant-Noord. De taken en bevoegdheden op gebied van rampenbestrijding, crisisbeheersing en brandweertzorg van deze gemeenten zijn met deze regeling overgedragen naar de veiligheidsregio op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en Wet veiligheidsregio's. De gemeenteraden van de 17 gemeenten hebben wel een sturende rol: zij kunnen zienswijzen inbrengen en ook leveren zij financiële middelen aan de veiligheidsregio (Brabant-Noord, 2015). Het multidisciplinair adviseren is zo een niet-wettelijke taak geworden van de veiligheidsregio en in een aantal gevallen niet vrijblijvend. Het

multidisciplinair advies op evenementen is op deze manier ingebed in Veiligheidsregio Brabant-Noord (zie paragraaf 4.2 voor meer over het multidisciplinair advies).

Daarnaast is de Wet veiligheidsregio's relevant. Hierin zijn bepalingen aangaande brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing opgenomen. Met de Wet veiligheidsregio's is een aantal concrete taken van de gemeente overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio. Deze taken zijn onder andere:

- Het instellen en in stand houden van een brandweer en een GHOR
- Het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises
- Het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises (art. 10 Wet veiligheidsregio's)

De brandweer heeft daarbij de taak om andere overheden en organisaties te adviseren op het gebied van de brandpreventie en brandbestrijding. Ook de GHOR is belast met de advisering van andere overheden en organisaties, maar dan op het gebied van geneeskundige hulpverlening. Op basis van deze wet vraagt de gemeente, het bevoegd gezag, advies aan de brandweer, GHOR en veiligheidsregio over risico's met betrekking tot evenementen. De gemeente hoeft de adviezen van deze partijen niet op te volgen, dat is nergens wettelijk vastgelegd. De burgemeester kan besluiten om de adviezen naast zich neer te leggen. Dit is een afweging waarbij veiligheid slechts een van de belangen is. De consequenties van het wel of niet opvolgen van de adviezen en het wel of niet verlenen van de vergunning zijn altijd voor de rekening van de burgemeester (art. 1, art. 10, art. 25 Wet veiligheidsregio's).

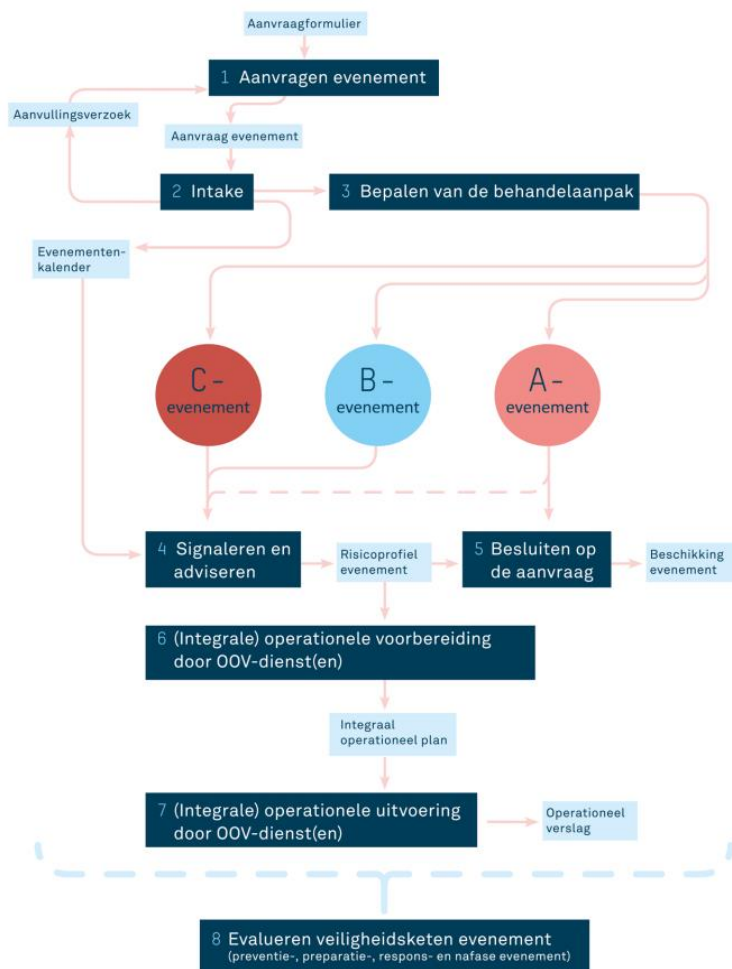
4.1.4 Wettelijke achtergrond – Politie

In tegenstelling tot de brandweer en de GHOR valt de politie met betrekking tot openbare orde direct onder het gezag van de burgemeester (en met betrekking tot rechtshandhaving tot de officier van justitie) en niet de veiligheidsregio, zoals vastgelegd in de Gemeentewet en de Politiewet. De taak van de politie zoals vastgelegd in de Politiewet is, onder andere, de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In de Politiewet staat niet vermeld dat de politie het bevoegd gezag adviseert over openbare orde en veiligheid. De adviserende taak van de politie komt voort uit artikel 3 van de Politiewet: “de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven”. De adviserende taak komt voort uit het stukje “[het] zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde”. Adviseren van de

burgemeester met betrekking tot de openbare orde op evenementen draagt bij aan de handhaving daarvan. De adviestaak van de politie is dus niet direct vastgelegd zoals dat wel is bij veiligheidsregio's, brandweer en GHOR. De politie vermeldt wel op hun eigen website dat een van de taken het bekrachtigen en ondersteunen van gewenst gedrag is. De politie “treedt met raad en daad op als betrouwbare en vakkundige partner in initiatieven van burgers, overheid, instellingen en bedrijven” (Politie, n.d.)

4.2 Proces C-evenementen Brabant-Noord

In de vorige paragraaf is het wettelijk kader van evenementen vergunningverlening en de bijbehorende bevoegdheden van de verschillende partijen uiteengezet. Onderstaand volgt een overzicht met de verschillende stappen die algemeen geldend zijn voor Brabant-Noord, al verschillen de details per gemeente.



Figuur 2. Procesmodel evenementen veiligheid.

Noot: Herdrukt van “HEV 2018: procesmodel evenementenveiligheid” door Instituut Fysieke Veiligheid, 2018a, p.9, Arnhem: IFV.

In de HEV (Instituut Fysieke Veiligheid, 2018a) worden 8 stappen beschreven die worden doorlopen vooraf, tijdens en na evenementen. Het proces in Brabant-Noord is afwijkend op een aantal punten, maar de stroomtabel uit de HEV geeft wel een goed algemeen overzicht. Onder de afbeelding wordt uitgewerkt hoe het proces in Brabant-Noord verloopt.

De eerste stap is het aanmelden van een evenement door de organisatie bij de desbetreffende gemeente. De gemeente krijgt een aanvraag voor een vergunning voor een evenement. Dit kan digitaal, maar in sommige gemeenten gebeurt dat met invulformulieren. Bij de aanvraag worden naast de datum en het soort evenement ook gegevens verstrekt over de activiteiten, het bezoekersprofiel, de organisatie, de plattegronden, enzovoorts (Instituut Fysieke Veiligheid, 2018a). Deze documenten zijn nodig voor het beoordelen van de aanvraag door de gemeente en om een beeld te krijgen van de risico's met betrekking tot openbare orde en veiligheid, zodat de hulpdiensten daarover kunnen adviseren.

Na deze stap vindt de intake plaats. Hier wordt gekeken of alle gegevens bij de aanvraag volledig zijn. De organisatie is verantwoordelijk voor het tijdig en compleet aanleveren van de relevante stukken. Relevante stukken zijn: een ingevuld aanvraagformulier (digitaal of analoog), programmering van het evenement, certificaten van ingehuurde EHBO en beveiliging, een veiligheidsplan, medisch plan en een verkeers- of mobiliteitsplan. Ook wordt de reputatie van de organisator meegenomen. Het kan zijn dat een evenement jaarlijks terugkerend is, in dat geval wordt ook de evaluatie meegenomen of hoe het proces de jaren daarvoor is verlopen. De gemeente is bij het gehele proces de regievoerder en zij bepaalt dan ook of het nodig is of deze intake of vooroverleg moet plaats vinden. Deze stap heeft als doel een goed beeld te krijgen van het evenement (Instituut Fysieke Veiligheid, 2018a).

Sommige gemeenten hebben een eigen, gemeentelijke, digitale evenementenkalender waarop aangevraagde evenementen geplaatst moeten worden. Als een evenement op de kalender staat betekent dat niet dat de vergunning ook echt afgegeven zal worden of dat het evenement moet plaatsvinden. Daarnaast is er ook een regionale digitale evenementenkalender, Digimak. Daarop worden de aanvraagdocumenten geplaatst en uiteindelijk de vergunning. De hulpdiensten kunnen deze kalender gebruiken voor hun (operationele) planning (casemanager VRBN A, persoonlijke communicatie, 26 april 2019).

Tijdens de derde stap wordt de behandelaanpak bepaald (Instituut Fysieke Veiligheid, 2018a). De gemeente als vergunningverlener beoordeelt de aanvraag, de relevante stukken en de reputatie van de organisator om tot een handelclassificatie te komen. In deze stap wordt dus

aangegeven dat een evenement een A-, B-, of C-evenement is. Dit gebeurt altijd door de vergunningverlener. Met de behandelclassificatie wordt ook de behandelaanpak bepaald. Bij een C-evenement wordt om een advies op maat gevraagd van elk van de hulpdiensten (brandweer, politie, GHOR) en de veiligheidsregio.

Daarna vindt de risicoanalyse plaats in de vierde stap. Vanaf hier wordt afgeweken van de HEV. De gemeente nodigt de hulpdiensten en de veiligheidsregio uit voor een of twee sessies om met elkaar na te denken over welke risico's bestaan rond een bepaald evenement. De partners komen met maatregelen zodat de risico's zo veel mogelijk worden weggenomen worden of verminderd. In dit stadium komen de restrisico's boven tafel. Restrisico's zijn risico's die overblijven nadat alle redelijke maatregelen zijn getroffen om een risico te verminderen, bijvoorbeeld risico's die gepaard gaan met extreem weer. Extreem slecht weer, zoals storm, hagel of onweer, is een restrisico omdat maatregelen kunnen worden genomen zodat de risico's minder groot zijn, bijvoorbeeld door tenten te plaatsen die tot windkracht 8 kunnen hebben. Dan nog blijft storm een risico: er is nog steeds kans dat een tent instort door harde wind, met schade (materieel of fysiek) tot gevolg. Deze restrisico's zijn van belang voor de adviesfase (casemanager VRBN A, persoonlijke communicatie, 1 april 2019).

Op basis van de uitkomsten uit de risicoanalyse schrijven de hulpdiensten en de veiligheidsregio's elk een advies (casemanager VRBN A, persoonlijke communicatie, 1 april 2019). De veiligheidsregio formuleert de restrisico's in het multi-advies. De drie mono-adviezen van de hulpdiensten worden naar de vergunningverleners gestuurd en de multi-adviesbrief van de veiligheidsregio wordt voorgelegd bij de burgemeester. De burgemeester zou dan de genomen maatregelen en de restrisico's met elkaar afwegen, vaak is dit iemand die daartoe gemandateerd is namens de burgemeester. Als de burgemeester de restrisico's accepteert kan de vergunning worden verleend, eventueel met extra voorschriften of met ontheffingen (met betrekking tot onder andere geluidsnormen, Drank- en Horecawet en stiltegebieden). Al met al betekent dit dat de drie hulpdiensten en de Veiligheidsregio samen tijdens het vergunningverleningsproces dus puur een adviesrol hebben. Zij leggen de risico's op tafel en de conclusie is uiteindelijk voor de burgemeester.

Het proces is dan nog niet klaar: de zesde stap is de operationele voorbereiding. In Brabant-Noord wordt dit gedaan aan de hand van een Integraal Operationeel Plan (IOP) dat ook onder regie van de gemeente wordt opgesteld. In het IOP wordt de operationele strategie opgenomen. Dat houdt in dat vaststaat wie wat gaat doen op welk moment, wie welke bevoegdheden heeft, hoe de communicatielijnen lopen, de calamiteitenroutes voor de

hulpdiensten, enzovoorts. Dit kan op basis van een doorleefsessie nog doorgenomen worden. De gemeente kan ervoor kiezen om met de organisatie, de hulpdiensten, de dienstdoende leidinggevenden uit de crisisorganisatie, de ingehuurde beveiligers en EHBO'ers en de veiligheidsregio een aantal incidentscenario's door te nemen in een doorleefsessie, ook wel een 'tabletop-sessie'. Tijdens zo'n sessie wordt een reëel (rest)risico, zoals extreem weer of overcrowding (topdrukke met verdrukking tot gevolg) doorleefd. In een doorleefsessie kunnen nog verbeterpunten naar voren komen zoals kleine aanpassingen van het terrein of een andere calamiteitenroute (ESI, n.d.)

De gemeente heeft ook de optie om kort voor het evenement, bijvoorbeeld een dag van tevoren, een terreinschouw te laten plaatsvinden. Dan zal op het evenemententerrein nagekeken worden of alle bouwsels en de inrichting van tenten, bars en het hele evenemententerrein aan de eisen in de vergunning voldoen (casemanager VRBN A, persoonlijke communicatie, 12 april 2019). Hierbij wordt gekeken naar een scala aan maatregelen die de organisatie getroffen moet hebben; van de ontruimingsmogelijkheden, calamiteitenroutes en brandkranen tot boombescherming en rubberen matten om de bekabeling (evenementencoördinator Den Bosch, persoonlijke communicatie, 23 mei 2019).

Tijdens het evenement neemt de gemeente plaats bij het Crisis Management Team (CMT) – overleg. Hierin schuiven de politie, de brandweer, de GHOR, de organisatie, veiligheidsregio en ook de ingehuurde partijen (beveiliging, EHBO-organisatie) aan. Om de twee tot drie uur komen zij samen en nemen zij de stand van zaken door met betrekking tot de sfeer, aantal aanhoudingen, zorgcontacten en/of ambulanceritten, wordt het weerbericht bijgehouden bij kans op hitte of storm, enzovoorts (CMT-overleg *Rebirth*, persoonlijke communicatie, 13 april 2019).

Een relatief recente ontwikkeling in Brabant-Noord is het gebruik van het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) bij C-evenementen. Dit is een digitaal systeem in beheer bij het IFV om tijdens crises snel informatie uit te kunnen wisselen. In LCMS kunnen kaarten en teksten worden gezet. Verschillende partijen hebben toegang tot deze informatie: de hulpdiensten, veiligheidsregio, meldkamer, Defensie, waterschappen, Rijkswaterstaat, onder anderen. C-evenementen zijn geen crises, maar kunnen door de veiligheidsregio wel in LCMS gezet worden. Tijdens het evenement houdt de organisatie kort bij wat er speelt in het CMT, en die informatie kan dan ook in LCMS worden gezet door bijvoorbeeld de gemeente. In het geval dat er wel een incident plaatsvindt, staat de informatie en de kaarten met daarop

bijvoorbeeld de calamiteitenroute al op LCMS (casemanager VRBN A, persoonlijke communicatie, 12 april 2019).

Na een hopelijk geslaagd evenement nodigt de gemeente de verschillende partijen uit voor een evaluatie. Tijdens de evaluatie wordt besproken wat goed ging, wat beter kan, enzovoorts. Voor terugkerende evenementen worden de uitkomsten meegenomen voor het jaar daarop (Instituut Fysieke Veiligheid, 2018a).

5. Resultaten en analyse

In het vorige hoofdstuk is beschreven welke stappen worden doorlopen door verschillende partijen bij het verlenen van een vergunning voor C-evenementen. Daarbij is verteld dat voordat de gemeente deze uitgeeft zij advies vraagt aan politie, brandweer, GHOR en veiligheidsregio. De partijen betrokken bij het vergunningsverleningsproces rondom C-evenementen moeten hiervoor samenwerken. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de documentenonderzoeken en interviews besproken en geanalyseerd. Eerst wordt 's-Hertogenbosch besproken, dan Oss en tot slot Landerd. Per casus zal eerst een korte casusomschrijving gegeven, dan wordt de afhankelijke variabele besproken en daarna de onafhankelijke variabelen. Elke casus eindigt met een deelconclusie. Het hoofdstuk eindigt met een vergelijkende paragraaf waarin de drie deelconclusies naast elkaar worden gezet en worden vergeleken.

5.1 Casus 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch (hierna: Den Bosch) is als hoofdstad van Noord-Brabant ook de grootste gemeente in Veiligheidsregio Brabant-Noord. De gemeente heeft 150.00 inwoners, in de stad wonen ongeveer 110.000 inwoners. Onder de gemeente vallen ook verschillende dorpen die vaak kleinere evenementen organiseren. Het stadscentrum van Den Bosch heeft een middeleeuws, omwals hart met smalle straten en stegen, wat met evenementen vaak een punt van aandacht is.

Den Bosch profileert zich als 'cultuurstad van het zuiden' en jaarlijks staan verschillende grote evenementen op het programma. De C-evenementen van het afgelopen jaar zijn de jaarlijkse Oeteldonksche carnavalsoptocht en -intoct in het stadscentrum en Koningsdag waarbij verschillende feestjes en festivals door de hele stad worden georganiseerd (tijdens carnaval wordt de stad omgedoopt tot 'Oeteldonk'). In 2020 zal de tweede etappe van de wielervedstrijd Vuelta a España van start gaan in het centrum, waar de gemeente zich vanaf april 2019 mee bezig houdt. Verder worden jaarlijks een paar duizend kleinere evenementen georganiseerd die geen C-aanpak behoeven.

Bij de gemeente zijn vijf mensen die zich voornamelijk bezighouden met evenementen; twee vergunningverleners, twee evenementencoördinatoren met een toezichthoudende rol en één coördinator van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid. Voor dit onderzoek is een evenementencoördinator van de gemeente geïnterviewd, naar wie met ‘evenementencoördinator Den Bosch’ wordt verwezen. Verder zijn vertegenwoordigers van Veiligheidsregio Brabant-Noord (VRBN), politie, GHOR, brandweer en organisatoren meegenomen. Zij worden aangeduid als casemanager VRBN A of B, adviseur politie A, adviseur GHOR A, adviseur brandweer A en organisator A respectievelijk. Meerdere respondenten zijn ook geïnterviewd over de andere twee cases, Oss en Landerd.

5.1.1 Netwerkeffectiviteit

Allereerst is gekeken naar de afhankelijke variabele, namelijk de effectiviteit van het netwerk. Dit is in hoofdstuk 2 gedefinieerd als de mate waarin het doel van het netwerk in het geheel en dat van de verschillende partijen wordt behaald.

Over het doel van het netwerk in het geheel blijkt weinig ambiguïteit te zijn. Het wordt door evenementencoördinator Den Bosch aangeduid als het houden van veilige en beheersbare evenementen in de basis, waarbij de bestaande restrisico's worden geaccepteerd. Daarbij zit er geen verschil in wat de gemeente wil en wat het netwerk in zijn geheel wil, volgens evenementencoördinator Den Bosch. Ook casemanager VRBN A, organisator A en adviseur brandweer A geven aan dat een veilig evenement het belangrijkste doel is met betrekking tot de werkzaamheden van het netwerk.

Daarbij moet wel gezegd worden dat de respondenten onderkennen dat een 100% veilig evenement niet kan: “een 100% veilig evenement neerzetten, dat kan niet, dan moet je geen evenement door laten gaan” (casemanager VRBN A). Risico's kunnen namelijk nooit helemaal uitgesloten worden, wat voor maatregelen ook genomen worden. “Je wil ook alles 100% uitsluiten maar dat kan niet, dat is een utopie” (evenementencoördinator Den Bosch). Dit doel is ook niet meetbaar, omdat ‘veiligheid’ een breed begrip is.

Ook worden door de respondenten nog meer doelen genoemd die zij willen bereiken in het netwerk. Adviseur politie A en casemanager VRBN A hebben ook als doel om de gemeente, en met name de burgemeester als bevoegd gezag, door het doorlopen van het proces in staat te stellen om een beslissing te kunnen nemen over het wel of niet verlenen van de evenementenvergunning. Dan blijkt het doel om door middel van een goed proces de burgemeester voldoende informatie te geven waarin de restrisico's ter sprake komen (adviseur

politie A; casemanager VRBN A). Niet alle risico's kunnen weggenomen worden: "wij kaarten de restrisico's aan, wij zien dit als risico's, en de gemeente doet daarmee wat zij willen. Zij kunnen die restrisico's accepteren, en daarmee wordt het evenement niet veiliger, maar dan zijn de keuzes weloverwogen gemaakt" (casemanager VRBN A).

Adviseur politie A zegt ook dat hun advies dan anders kan zijn dan de beslissing die de burgemeester neemt. Het gaat erom dat de burgemeester weet wat er speelt en zelf de beslissing genomen heeft: "Met de advisering die wij doen [kunnen wij goed aangeven] wat de risico's zijn of van 'dit lijkt ons niet verstandig' en als je het toch wil doen, neem [dan] deze maatregelen grofweg" (adviseur politie A). Voor de organisator heeft het in beeld brengen van de risico's het doel om te proberen de risico's te "tackelen", dus proberen maatregelen te nemen die de risico's beperken. Daarbij proberen zij een balans te vinden tussen veiligheid en sfeer: "het moet zo veilig mogelijk en daarin juist evenwicht vinden met verschillende stakeholders, dat dus het en het leuk blijft voor organisatie en bezoeker en voor deelnemer" (Organisator A). Ook kan de vergunning een middel zijn om mee te handhaven, als een organisatie zich niet aan de afspraken houdt (adviseur GHOR A). Met de vergunning als 'stok achter de deur' kan de organisator op de afspraken en vergunningsvoorschriften gewezen worden.

Met betrekking tot de eigen doelen blijken de respondenten dus meer uiteenlopend. In het theoretisch kader is besproken dat als de actoren verschillende doelen hebben dit kan leiden tot conflicten. Bij de meeste respondenten in deze casus blijkt dat het overkoepelende doel, een veilig evenement, en hun eigen doel elkaar niet in de weg zitten.

Absoluut gezien is een netwerk met betrekking tot het verlenen van vergunningen voor evenementen altijd ineffectief: het doel van geen incidenten en 100% veiligheid kan namelijk nooit behaald worden. Daarom wordt het netwerk als effectief gezien als het vergunningverleningsproces wordt doorlopen zoals bedoeld en de adviezen bij de burgemeester terecht komen zodat die daardoor goed in staat is een weloverwogen beslissing te nemen. De adviseur politie A kan dit doel bereiken in het netwerk, maar vanuit de brandweer wordt vermeld dat het niet altijd lukt. Adviseur brandweer A antwoordt op de vraag of dit doel behaald wordt, dat het toch nog "lastig" is. Dat komt doordat het vergunningverleningstraject voor C-evenementen pas een aantal keer is doorlopen en dat de gemeente dus nog "zoekende" is in dit traject (adviseur brandweer A). Al met al blijkt de crux van effectiviteit te zitten in het goed inrichten van het proces, wat niet altijd gebeurt.

5.1.2 Uitgangspositie

De eerste dimensie waarmee de mate van effectiviteit kan worden verklaard is de uitgangspositie van het netwerk, die weer bestaat uit verschillende variabelen. De eerste is de grootte van het netwerk, daarna volgen nog de ontwikkelingsfase en verwantschap.

Grootte

Met de grootte wordt bedoeld hoeveel actoren actief zijn in het netwerk. Het gaat er hierbij om of het aantal deelnemers te groot of te klein is om effectief te kunnen zijn, doordat coördinatiekosten te hoog worden bijvoorbeeld. Eerst is het van belang om te zien hoeveel actoren mee doen. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wie verantwoordelijk is voor de vergunningverlening en de benodigde adviezen, namelijk de gemeente als vergunningverlener en de drie hulpdiensten en veiligheidsregio als adviespartijen. Zij vormen gezamenlijk de basis van het netwerk. Tijdens bijgewoonde overleggen en uit interviews blijkt dat soms andere partijen worden uitgenodigd, waaronder vervoersdiensten als de NS en bijvoorbeeld de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's). Zij kunnen wel gevraagd worden om de risicoanalyse bij te wonen, maar geven geen officieel advies aan de burgemeester. Ook houdt de gemeente Den Bosch eens per zes weken een evenementencommissie (adviseur brandweer A; adviseur GHOR A).

Aan de respondenten is gevraagd of zij de anderen goed kennen en of het netwerk groter of kleiner zou moeten zijn. Daaruit blijkt dat de deelnemers elkaar goed kennen, ze komen elkaar door de vaste afspraak namelijk vaker tegen; “je ziet wel steeds dezelfde contactpersonen, wat natuurlijk fijn is . . . je moet weten bij wie je kan aankloppen” (organisator A). Door de vaste afspraak is het makkelijker iedereen te spreken “doordat er een frequente evenementencommissie is en je daar al je contact hebt” (adviseur politie A). Dit werkt volgens andere respondenten prettig: ze leren elkaar goed kennen en kunnen op die manier een goede werkrelatie onderhouden. Op deze manier “weet je wat je aan elkaar hebt, je weet wie het zijn en dat vult elkaar wel goed aan” (evenementencoördinator Den Bosch). Vanuit de gemeente blijkt dan ook dat het relatief makkelijk is om mensen aan tafel te krijgen; “als je vraagt van hé kun je er bij komen zitten dan zijn ze er ook, dus ze zijn wel echt heel meewerkend” (evenementencoördinator Den Bosch).

Bij de vraag of het beter is als meer of minder deelnemers zouden participeren komen twee uitkomsten; ten eerste dat het goed is als er niet al te veel mensen zijn:

Je moet wel zorgen dat je overleg daarvoor gewoon klein is. Eén iemand per hulpdienst of proces, en niet met meer [dan] 8 man. Dan geloof ik al niet dat je een heel effectief overleg hebt. Dan heeft ook niemand de tijd om zijn of haar mening te spuien en bovendien gaat iedereen er iets van vinden. Wat ook niet heel erg de samenwerking of diepgang positief beïnvloedt (adviseur GHOR A).

Ten tweede dat het belangrijk is dat mensen inhoudelijk iets bij te dragen hebben aan de kern van het proces. Uit de antwoorden blijkt dan ook dat de toegevoegde waarde van het uitnodigen van de boa's en de vervoersdiensten in de evenementen commissie niet door iedereen gezien wordt:

Het traject is van de gemeente, organisatie, brandweer politie en GHOR. Is eigenlijk genoeg. En die randvoorwaarden zoals een NS of een Arriva, ja dat is volgens mij buiten het advies voor een veilig evenement om . . . die horen er wel bij, maar niet als het gaat om het multi-advies (adviseur brandweer A).

De meeste respondenten in deze casus stellen dat de aanwezigheid van de veiligheidsregio, brandweer, GHOR, politie en gemeente voldoende is. Op deze manier worden de meeste onderwerpen belicht en kan de vergadering effectief blijven. De casemanager VRBN vult daarbij nog aan dat aan de hand van het profiel van het evenement nog een andere partij kan uitgenodigd worden: “als je een evenement in het water hebt, denk ik dat het wel handig is om op enige wijze partijen in het traject te betrekken die een advies kunnen geven over wanneer er blauwalg in zit” bijvoorbeeld (casemanager VRBN A).

De meeste respondenten geven aan dat als tijdens vergaderingen te veel mensen aanwezig zijn, het de effectiviteit van de vergaderingen negatief beïnvloedt. Te groot is niet goed voor de effectiviteit, maar te weinig ook niet, blijkt. In de ideale situatie wordt daarom per evenement besloten wie er aanwezig zouden moeten zijn.

Ontwikkelingsfase

De tweede onafhankelijke variabele in deze dimensie is de ontwikkelingsfase. Bij deze variabele wordt de invloed van het aantal maanden of jaren dat de gemeente de veiligheidspartners C-evenemententrajecten doorloopt op de effectiviteit van het netwerk onderzocht. Hoe ouder een netwerk, hoe beter het in staat zou moeten zijn de doelen te behalen, dus hoe effectiever het netwerk is. In een ouder netwerk hebben de deelnemers meer tijd gehad om werkprocessen in te richten en routines te ontwikkelen.

Den Bosch is nu tien jaar bezig het inrichten van een integraal of multidisciplinair proces. Voorheen werd dat vooral middels de evenementencommissie gedaan. De adviseur GHOR A geeft een beeld van hoe het eerst ging: waar nu de burgemeester aan zet is, losten eerst de ambtenaren de problemen op, het bestuur van de gemeente wist in veel gevallen van niks. Sinds die tijd is er veel veranderd. Over de jaren is die omslag gekomen met het besef dat de bestuurder verantwoordelijk moet zijn. Dit gevoel werd aangewakkerd door een aantal incidenten bij evenementen in andere regio's. Een andere reden was dat Den Bosch relatief veel evenementen per 100.000 inwoners heeft. Ze hebben daarom een evenementencoördinator aangenomen om een multidisciplinaire aanpak in te voeren en daarbij breder ging kijken naar evenementenveiligheid (adviseur GHOR A).

Tot carnaval 2019 werden risicovolle evenementen afgehandeld in de evenementencommissie, toen de gemeente voor het eerst de veiligheidsregio betrok in het proces. Het andere C-evenement in 2019 in Den Bosch was Koningsdag. In totaal zijn dat twee C-evenemententrajecten zoals beschreven in hoofdstuk vier. De reden voor deze overstap was dat er een “los traject kwam om echt de diepte in te kunnen gaan: wat zijn de risico's en hoe moeten we ons prepareren” (adviseur politie A).

Omdat het traject pas twee keer is doorlopen is het, zoals eerder gemeld, voor de gemeente nog “zoeken”. Een aantal deelnemers is nieuw in het netwerk, waardoor ook andere actoren “weinig ervaring” hebben met de multi-adviezen en het multidisciplinaire traject (adviseur brandweer A).

In deze casus zit het netwerk nog in de opstartfase, waardoor het vergunningverleningsproces (nog) niet altijd helemaal goed geregeld is. De werkprocessen zijn nog niet helemaal duidelijk voor alle deelnemers en de effectiviteit is dus ook (nog) wat minder. Na verloop van tijd kan dit verbeterd worden als de partijen meer wennen aan het proces.

Verwantschap

De mate van verwantschap wordt gemeten aan de hand van vergelijkbare doelen en visies en of de organisaties uit dezelfde sector komen. Als organisaties meer op elkaar lijken zou de effectiviteit van de samenwerking in het proces ook moeten verbeteren. Zoals boven vermeld, hebben de verschillende organisaties hetzelfde overkoepelende doel: veilige evenementen neerzetten en een burgemeester die de restrisico's heeft kunnen afwegen en besloten om de vergunning te verlenen op basis van de adviezen doordat een goedlopend proces aan de

vergunningverlening vooraf is gegaan. Daarnaast hebben deelnemers nog andere doelen, zoals adviseur GHOR A die met de vergunning ook wil handhaven. Dit werkt het overkoepelende doel niet tegen, de maatregelen in de vergunning zijn immers ingesteld om de veiligheid te bevorderen.

Verder zijn de respondenten gevraagd naar hun visie op evenementenveiligheid. Over het algemeen sluiten die goed aan bij elkaar en bij het doel van het netwerk, namelijk dat door een goedlopend proces de burgemeester in stelling is gebracht en zodoende de risico's goed kan afwegen. Het is zeker een belangrijk thema voor alle betrokkenen, maar dat betekent niet dat er geen ruimte voor flexibiliteit is: "onze visie is gewoon een gezellig, veilig evenement. En dat hoeft dat hoeft echt niet altijd volgens de regels, als [er] maar over nagedacht is dat je eenzelfde mate van veiligheid kan behalen" (adviseur brandweer A).

Daarbij "moet je jezelf ook altijd af blijven vragen van wat vinden wij veilig genoeg om een evenement door te kunnen laten gaan", ongeacht dat er dus nog risico's zijn, want de respondenten onderkennen en accepteren dat die er altijd zullen zijn (evenementencoördinator Den Bosch). Het gaat al met al om een balans tussen veiligheid en andere belangen zoals financiën, maar ook die van de organisator en de reputatie van de gemeente bijvoorbeeld. Veiligheidsmaatregelen moeten niet kostte wat kost genomen worden.

De mate van verwantschap is afhankelijk van wat voor soort organisaties deelnemen aan een netwerk, in dit geval zijn dat: gemeente, politie, GHOR, brandweer, veiligheidsregio en de organisator van een evenement. Kort gezegd bestaat de publieke sector uit de overheids- en semi-overheidsorganisaties. De gemeente is een van de drie bestuurslagen van de Nederlandse overheid, naast de rijksoverheid en de provinciale overheid en is dus bij uitstek onderdeel van de publieke sector. De brandweer en GHOR zijn onderdeel van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio is een gemeenschappelijke regeling van de 17 gemeenten in de veiligheidsregio Brabant-Noord en is belast met de "uitvoering van de hulpverlening in het werkgebied alsmede de voorbereiding daarop" namens de deelgemeenten (art. 3.2 Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Brabant-Noord 2017). Deze organisaties worden gefinancierd door de gemeenten, die ook verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio, brandweer, GHOR zijn dus ook organisaties die behoren tot de publieke sector. De Nationale Politie is een 'rechtspersoon met een wettelijke taak' (hierna: rwt). Rwt's zijn organisaties belast met het uitvoeren van een in de wet vastgelegde taak en worden gefinancierd met publiek geld

(Algemene Rekenkamer, n.d.). De politie behoort dus evenals de eerder genoemde organisaties tot de publieke sector.

De organisator van een evenement behoort niet overduidelijk tot een bepaalde sector. Over het algemeen is de organisator van een C-evenement een ingehuurd evenementenbedrijf, een stichting zoals de ‘Oeteldonksche Club’ die het carnaval in Den Bosch organiseert of een overheidsorganisatie. De Luchtmachtdagen, die elke twee tot drie jaar op een van de luchtmachtbases plaatsvinden, worden bijvoorbeeld door het Ministerie van Defensie georganiseerd. Aan de respondenten is gevraagd of ze verschil merken in de samenwerking tussen commerciële organisatoren, dus bedrijven die speciaal worden ingehuurd om een evenement te organiseren, en niet-commerciële organisatoren, bijvoorbeeld stichtingen en overheidsorganisaties. Commerciële organisatoren blijken goed werk te verrichten. Zij leveren kwalitatief goed werk en zij hebben de benodigde capaciteiten en kennis. “Commerciële daar heb je eigenlijk geen omkijken naar . . . die mensen weten echt wel waar ze mee bezig zijn” (adviseur brandweer A). En: “de commerciële organisatoren die echt hun brood verdienen met evenementen die hebben de boel wat meer op orde, ja . . . Daar zijn gewoon de capaciteiten voor, daar is de kennis, die zijn [er] gewoon dagelijks [mee] bezig” (casemanager VRBN A).

Commerciële organisatoren hebben de mensen en middelen om goed naar de risico’s van een evenement te kijken en die zo veel mogelijk proberen te ondervangen. Daarnaast hebben ze in veel gevallen al meerdere edities van het evenement georganiseerd en hebben ze dus behalve ervaring in het algemeen, ook ervaring met het betreffende evenement, de locatie en de vergunningverlener.

Commerciële organisatoren weten ook dat een vergunning van levensbelang is . . . als er dan een evenement is waar geen omzet gemaakt wordt, . . . dan gaat gelijk de kwaliteit naar beneden. Dus als er geld verdiend wordt met een evenement, dan heb je ook vaak een kwalitatief goede aanvraag (casemanager VRBN B).

Een commerciële organisator heeft ook een groot belang bij een goed lopend, veilig en succesvol evenement: een incident kan leiden tot imagoschade en het niet verlenen van vergunningen bij volgende edities. Deze organisatoren leven van de evenementen die ze organiseren en zullen dat willen voorkomen. Daarom denken ze over het algemeen goed mee met de adviespartijen of komen ze met redelijke alternatieven (adviseur politie A).

De vrijwillige organisaties zoals de Oeteldonksche club blijken kwalitatief minder goed werk te leveren, zoals met veiligheidsplannen. Ze weten minder goed wat van ze verwacht wordt en zijn laat met het aanleveren van de documenten. Omdat ze een minder groot budget hebben en er geen verdienmodel achter zit, willen en kunnen ze minder investeren in het evenement. Voor de adviespartijen en vergunning verlenen betekent dit “behelpen met goedwillende vrijwilligers” (casemanager VRBN B).

De gemeente Den Bosch organiseert naast de festiviteiten van de Oeteldonksche Club andere carnavalsfeestjes in de binnenstad. Dit leidt tot een situatie waarbij “de slager zijn eigen vlees keurt”: de gemeente toetst en verleent namelijk de vergunning voor haar eigen evenement (adviseur GHOR A). De gemeente vindt dat het feestje moet doorgaan maar tegelijkertijd zijn minder middelen beschikbaar om alles te organiseren. Daarom zullen ze minder makkelijk meebewegen met de adviespartijen. Dat blijkt uit een voorbeeld van de adviseur GHOR A: bij het eigen evenement ging de gemeente minder makkelijk akkoord met het geadviseerde aantal verpleegkundigen dan bij andere evenementen. Aan de andere kant is wel duidelijk dat de gemeente Den Bosch zich inspant zodat het proces formeel klopt, om alle schijn van oneerlijkheid tegen te gaan (adviseur GHOR A).

Bij deze variabele zijn de bevindingen wat ingewikkelder. De resultaten zijn afhankelijk van de sector van de organisator. Het bovenstaande laat namelijk zien dat de adviespartijen en commerciële organisatoren over het algemeen een gezamenlijk doel en visie hebben en dat niet-commerciële organisatoren zoals de gemeente juist nog andere doelen kunnen hebben. Het proces verloopt vaak beter en effectiever met commerciële organisatoren, die dus niet uit dezelfde sector komen, dan met organisatoren die wel uit dezelfde sector komen, zoals de gemeente. De effectiviteit van het netwerk wordt dus vooral beïnvloed door de mate waarin de partijen dezelfde doelen en visies hebben en minder door verwantschap met betrekking tot de sector waar zij toebehoren.

5.1.3 Interorganisationele verhoudingen

De tweede dimensie die de effectiviteit van netwerken kan verklaren bestaat uit verschillende variabelen die allemaal met de interorganisationele verhoudingen te maken hebben. De variabelen zijn vertrouwen tussen de actoren, de communicatie, leiderschap, motivatie, persoonlijke relaties en de gelijkwaardigheid tussen de actoren.

Vertrouwen

Vertrouwen tussen actoren is essentieel voor een effectief netwerk. Het is de verwachting dat anderen het beste met je voor hebben en niet alleen voor hun eigen belangen werken. Vertrouwen bestaat uit positieve verwachtingen van de kwaliteiten van de ander; positieve ervaringen met de andere actoren en de bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid.

Het blijkt dat de actoren verschillende verwachtingen en een verschillend beeld hebben van de kwaliteiten van de andere actoren. Dit beeld is gebaseerd op eerdere negatieve of positieve ervaringen met de andere actoren.

Zo hebben de evenementencoördinator Den Bosch, de organisator en de casemanager VRBN A de verwachting dat de verschillende partijen goed participeren tijdens vooroverleggen, de documenten hebben doorgenomen, op tijd zijn met het aanleveren en aankondigen van vooroverleggen en voldoende kennis en ervaring hebben. Deze verwachtingen komen veelal voort uit eerdere ervaringen met processen waarbij de gemeenten en andere adviespartijen niet altijd alles netjes op orde hadden, waardoor er nu dus meer belang aan wordt gehecht. Hetzelfde geldt voor de adviseur politie A, die graag ziet dat de verschillende belangen van de actoren vooraf duidelijk worden gemaakt, zodat daar rekening mee gehouden kan worden in het advies. Dit om zich daar ook aan te kunnen passen; “je probeert zo genuanceerd mogelijk te zijn, maar sommige dingen liggen extra gevoelig en daar wil je ook wel heel gedegen en genuanceerd advies op geven” (adviseur politie A). Deze duidelijkheid is er namelijk niet altijd.

Ook de adviseur van de brandweer heeft vrij negatieve verwachtingen van met name het proces rondom het evenement van de Oeteldonksche club:

dat carnaval daar verwacht ik helemaal niks van. Dat is een raar proces . . . en daarvoor ben ik nu al samen met de gemeente want die zien ook dat het eigenlijk niet meer kan zoals het de afgelopen jaren is gegaan (adviseur brandweer A).

Met de informatie die deze vraag opleverde, kan niet zo veel gezegd worden over de mate van vertrouwen tussen de actoren. De antwoorden hebben vooral betrekking op wat respondenten concreet van de anderen verwachten in het proces, niet zozeer betrekking op de verwachtingen ten aanzien van een vertrouwensrelatie.

Uit de volgende vraag blijkt dat de actoren in hoge mate afhankelijk zijn van elkaar. De gemeente heeft de documenten nodig van de organisator en de vakkennis van de adviespartijen voor het verlenen van de vergunning. De adviespartijen zijn gespecialiseerd in hun deel en volgens de evenementencoördinator Den Bosch zijn die onmisbaar:

op het moment dat we die vakkennis niet in huis zouden hebben denk ik dat je bepaalde risico's mist . . . in die zin denk ik niet dat het erg is dat je afhankelijk bent, omdat . . . je weet dat je elkaar ook nodig hebt (evenementencoördinator Den Bosch).

De andere partijen zijn ook weer afhankelijk van de gemeente. Zij verleent de vergunning en afhankelijk van het wel of niet doorgaan van een evenement moeten bijvoorbeeld de politie hun planning en personeelsinzet aanpassen (adviseur politie A).

Daarnaast benoemt de casemanager VRBN A het belang van integraliteit of een multidisciplinaire benadering voor het in kaart brengen van de risico's, waarbij alle partijen met hun kennis "een stukje van de puzzel [hebben]". Dus juist omdat de deelnemers "integraal of multidisciplinair willen werken bij C-evenementen, ben je afhankelijk van elkaar" (casemanager VRBN A). De respondenten zien dat ze de verschillende specialisaties nodig hebben in het traject en zijn daarom bereid om afhankelijk te zijn van de andere partijen. De afhankelijkheid komt dus niet alleen door hoe het proces is ingedeeld, maar ook omdat de meerwaarde ervan wordt ingezien.

Bij de vraag over wat respondenten verwachten van elkaar worden veelal voorbeelden gegeven die betrekking hebben op het proces en kan niet gezegd worden wat voor invloed dat heeft op het vertrouwen. De actoren hebben gemengde ervaringen, wat van invloed kan zijn op het vertrouwen, met name als dit negatieve ervaringen betreffen. Daarnaast zijn de respondenten wel bereid om afhankelijk te zijn van elkaar en wordt dit zelfs gezien als een noodzakelijkheid voor een goed werkend proces. Bereidheid om afhankelijk te zijn van andere deelnemers blijkt dus een positief effect te hebben op de effectiviteit van de samenwerking, evenals positieve ervaringen met andere deelnemers. Twee van de drie indicatoren van vertrouwen laten dus zien dat deze variabele de effectiviteit van de samenwerking kan veranderen. Met betrekking tot de indicator 'verwachtingen' blijkt uit de antwoorden niet óf er een effect is, en zo ja, wát dan het effect is op het vertrouwen en uiteindelijk de effectiviteit van het netwerk.

Communicatie

Ook communicatie is uitermate belangrijk voor de effectiviteit van een netwerk. Goede communicatie is regelmatig en open communicatie, zowel informeel als formeel, en zowel face-to-face als op papier. Respondenten is gevraagd of zij vinden dat er vaak genoeg wordt gecommuniceerd. Daarbij is de uitkomst dat dit per C-evenement verschillend is. Bij carnaval bleek dat er tussen de 20-25 overleggen zijn geweest, bij koningsdag lag dat rond de 5 overleggen. Dat komt dan door de “omvang en complexiteit” van een evenement (adviseur politie A). Koningsdag duurt een avond en een dag terwijl carnaval over vijf dagen gevierd wordt. Carnaval trekt op een drukke dag rond de 100.000 bezoekers, bij Koningsdag ligt het aantal rond de 30-40.000 bezoekers. Daarnaast zit sowieso al regelmatig de evenementencommissie bij elkaar en zitten de politie en brandweer ook apart regelmatig bij de gemeente om over evenementen te overleggen (adviseur politie A). Voor de respondenten is het dan ook vaak genoeg: “ik ben eigenlijk altijd wel up-to-date van wat er speelt” (adviseur brandweer A). Ook als de communicatie niet genoeg of te veel blijkt dan is daar makkelijk op in te spelen:

als ik het gevoel heb dat het niet genoeg is en ik vraag om meer, dan wordt het ook wel gedaan . . . ook als we het er niet meer over hoeven te hebben. Dan kunnen we ook afschalen. Dus het kan eigenlijk wel allebei de kanten op” (adviseur politie A).

Aan de andere kant krijgen niet alle deelnemers de benodigde informatie. De adviespartijen krijgen via de gemeente de plattegronden, veiligheids-, verkeers- en calamiteitenplannen. In deze plannen mist vaak nog informatie, of het is een standaard ingekocht plan waarin niet naar het specifieke evenement is gekeken. Het is over de jaren wel beter geworden, maar de kwaliteit blijkt nog niet wat het zou moeten zijn. Dit komt niet alleen vanuit de GHOR, “je mist altijd informatie in het calamiteitenplan”, vooral als het gaat weersomstandigheden; maar ook vanuit de politie “ze proberen wel steeds beter alles compleet te krijgen, alleen sommige organisatoren hebben ook echt wel moeite om het op papier te krijgen” (adviseur GHOR A; adviseur politie A). Andersom heeft de organisator ook informatie nodig; deze respondent liet weten over het algemeen alle benodigde informatie te krijgen.

Verder verloopt de communicatie zowel informeel als formeel. Dat wordt ook als prettig ervaren door de meeste respondenten in deze casus. Adviseur politie A merkt bijvoorbeeld op: “een goede balans hebben we op het moment met de club. Het is een formeel moment, maar

we gaan er informeel mee om. Ik denk dat het wel een goeie verhouding heeft” (adviseur politie A). Formele communicatie kan helpen om het contact met elkaar goed te houden maar tegelijkertijd wel dingen gedaan te krijgen. Het formele contact met de organisator gaat via de gemeente (adviseur politie A). Daarnaast wordt informele communicatie nog in de laatste fase ingezet om op onvoorziene gebeurtenissen te kunnen reageren. De gemeente zelf probeert ook informele communicatie via de telefoon bijvoorbeeld vast te leggen op de mail. Op die manier worden besluiten formeel ook vastgelegd en bevestigd (evenementencoördinator Den Bosch).

De communicatie gaat dan ook via de vaste vergaderingen in de vorm van de evenementencommissie, ingeplande vergaderingen voor specifieke evenementen, telefonisch om snel dingen af te stemmen en via de mail om de benodigde documenten door te sturen. Daarbij zijn de collega-deelnemers ook makkelijk te bereiken, blijkt uit de antwoorden, waardoor een informeel telefoontje naast de formele afspraken en vergaderingen zo gemaakt is (adviseur brandweer A). Contact via de mail naast het doorsturen van documenten wordt wel als minder prettig ervaren dan face-to-face contact, want via de mail “wordt het een beetje omslachtig en gaat het proces wat langer duren. Het is gewoon heel prettig als je face-to-face dingen naar elkaar kan uitspreken” (adviseur GHOR A).

Samenvattend vinden de respondenten de manier waarop communicatie verloopt redelijk. Vooral op de inhoud wordt commentaar gegeven. Zo werd gezegd dat informatie of documenten onvolledig zijn of nog laat wordt doorgestuurd, waardoor op het laatste moment nog veranderingen ontstaan. Dit heeft een negatief effect op de communicatie, wat weer ten nadele werkt voor het verloop van het proces en zodoende de effectiviteit van het netwerk.

Leiderschap

De manier waarop een netwerk geleid wordt kan ook van invloed zijn op de effectiviteit van een netwerk. Een goede leider of leidende organisatie kan het verloop van het proces verbeteren, terwijl een minder goede leider dit negatief kan beïnvloeden. Om dit te onderzoeken is eerst vastgesteld of het netwerk een leidende organisatie heeft. De gemeente werd door de respondenten naar voren geschoven als de organisatie die de regie zou moeten nemen als het gaat om het vergunningverleningsproces: “meedenken doen we met zijn allen natuurlijk maar als er echt iets krom is . . . dan is dat aan de gemeente om daar iets mee te doen” (adviseur brandweer A). En: “eigenlijk zeg ik: ‘ik vind dit van de situatie’; de ander zegt: ‘ik vind dit van de situatie’. Die keuze die daarin gemaakt wordt, ligt uiteindelijk bij de gemeente” (adviseur politie A). Ook bij de veiligheidsregio wordt die leiderschapsrol van de

gemeente benadrukt: “de gemeente die is vergunningverlener en vanwege die rol zijn ze regisseur in dat hele vergunningverleningsproces . . . het is de gemeente die dan de partijen bij elkaar brengt” (casemanager VRBN A). Ook de tweede casemanager waakt voor een te grote rol van de veiligheidsregio hierin: “al is dat weleens moeilijk, omdat wij vanuit de crisisorganisatie heel makkelijk de leiding nemen. Ik vind wel dat zij de leiding moeten nemen, en dat wil niet zeggen dat ze al het werk hoeven te doen” (casemanager VRBN B). Voor de andere deelnemers is het dus van belang dat ze de rol van de gemeente als leider accepteren.

De gemeente heeft in de loop van de jaren deze rol beter ingericht. Zoals eerder vermeld bij ‘ontwikkelingsfase’ is Den Bosch twee jaar geleden begonnen met het vergunningverleningsproces zoals het proces beschreven is in hoofdstuk vier. Volgens de adviseur brandweer A zijn ze daar nog wel “zoekende” in (adviseur brandweer A). Ook vanuit de politie wordt gezegd dat de laatste twee jaar een verbetering is gemaakt:

“ik moet zeggen dat dat wel met de afgelopen jaren [is gekomen]. Ik heb ook het beeld van de afgelopen jaren dat ze redelijk wat vernieuwing en verjonging in die club hebben. Dat je wel merkt dat dat geholpen heeft om weer even fris tegen evenementen aan te kijken . . . ik denk dat ze die rol goed oppakken” (adviseur politie A).

Vanuit de gemeente wordt hetzelfde beeld geschetst. Voor hun was de eerste keer dat het vergunningverleningsproces werd doorgelopen inderdaad zoeken, de rolverdeling was nog niet helemaal duidelijk. Bij het tweede proces zat er wel verbetering in: “het was de eerste keer en de verwachtingen over en weer waren misschien niet helemaal scherp . . . Nu hebben we het twee keer gedaan en het wordt wel steeds duidelijker en makkelijker om elkaar te vinden” (evenementencoördinator Den Bosch).

Hoe de gemeente deze leiderschapsrol indeelt is ook van belang. Daarom is verder gevraagd naar de manier waarop Den Bosch dit doet. Daaruit blijkt dat de crux in de tijdsindeling en het plannen zit. Het wordt als zeer belangrijk gezien dat de gemeente voldoende tijd indeelt voor het proces, maar de deelnemers zien ook in dat het moeilijk is: “tijdigheid bevordert het proces, dus dat vind ik wel een belangrijke . . . en dat blijft altijd een dilemma. Ik denk dat je het zelden heel goed kan doen, dat is wel een uitdaging” (casemanager VRBN A). Een andere respondent geeft aan dat het inherent is aan het eventenseizoen dat de planning lastig is, omdat

op het moment dat het evenementenseizoen van start gaat, stuurt iedereen zijn adviesaanvraag tegelijkertijd naar de hulpdiensten . . . het is gewoon te veel in een korte tijd . . . Het is of stilstaan of het is volle sprint vooruit rennen (adviseur GHOR A).

Gemeente Den Bosch wordt redelijk goed beoordeeld als het gaat om plannen: “sommige evenementen vragen gewoon om een uitgebreid overleg van even een uurtje bij elkaar komen. En ja een inschatting weten ze redelijk goed te maken” (adviseur GHOR A). Verder wordt gezegd: “je merkt wel dat we een selectie maken qua evenementen die we echt helemaal voorbereiden en evalueren. Het gaat, maar soms moet je wel extra tijd pakken” (adviseur politie A).

De gemeente hoeft de verschillende adviespartijen niet zo veel extra te motiveren (zie ook de volgende variabele). Wel moet soms wat meer druk gelegd worden op de adviespartijen om op tijd de adviezen te ontvangen, maar het blijkt dat een gemeente die de lead houdt in de tijdplanning juist wordt gewaardeerd. De tijdplanning komt dan ook van twee kanten:

wij hebben wel dat we bellen van, ‘luister we hebben een paar weken terug een advies aangevraagd we hebben nog steeds niks binnen hoe zit het ermee’. Dus ja, je moet altijd bezig zijn met welke evenementen hebben we, niet alleen dit weekend, maar je moet ook bezig zijn met evenementen die daarna komen” (evenementencoördinator Den Bosch).

Daarnaast is een belangrijke rol van de gemeente dat ze de verschillende belangen die spelen in de gaten houden en meenemen in de overwegingen. Het voordeel is dat de belangen tussen de adviespartijen niet zo veel botsen omdat ze allemaal “belang hebben bij een goed evenement . . . meedenken doen we met zijn allen natuurlijk, maar als er echt iets krom is, dan is dat aan de organisatie of de gemeente om daar iets mee te doen” (adviseur brandweer A). De gemeente Den Bosch wordt ingezet in het contact tussen de organisator en de hulpdiensten als het daartussen spaak loopt. Dat blijkt goed te gaan: “dan kijken we op zo’n moment, ‘wat is er gebeurd, hoe kunnen we het volgend jaar anders doen’” (adviseur politie A). Het is moeilijker als de gemeente nog andere belangen heeft dan alleen veiligheid, bijvoorbeeld dat het evenement door moet gaan: “dan heb je weleens een discussie als hulpverlener met de gemeente van hoe kan ik nou een advies geven” (adviseur GHOR A). Vanuit de politie blijkt dan dat dat niet onoverkomelijk is: “ik heb niet het gevoel dat het commerciële belang de overmacht heeft in de balans tussen veiligheid en commercie. Dat de nadruk op veiligheid ligt

en dan pas commercieel” (adviseur politie A). Ook omdat het uiteindelijk sowieso aan de gemeente is: “zij maken dan ook de keuze dat zij dan misschien niet de zorgvuldige adviezen hebben of niet alle adviezen hebben” (casemanager VRBN A).

De gemeente Den Bosch heeft ten opzichte van tien jaar geleden dus veel veranderd. Vooral de adviseur GHOR A, die al die tijd heeft meegedraaid, ziet een verbetering in de manier waarop Den Bosch de leiding pakt en het proces indelen. Daarbij moeten de verschillende belangen geprioriteerd worden zodat de meeste nadruk komt te liggen op dat wat voor de deelnemers het belangrijkste is. Voor beide kanten, de gemeente en de hulpdiensten, is ook de uitkomst dat de planning in de gaten gehouden moet worden. Nu krijgt de gemeente de evenementenaanvraag en bijbehorende documenten laat door, waardoor zichzelf de adviesaanvraag laat kunnen doen, waardoor de adviespartijen ook weer laat zijn, waardoor uiteindelijk de vergunning laat wordt verleend. Dit komt het verloop van het proces en de effectiviteit van het netwerk dus niet ten goede.

Motivatie

Daarnaast is het belangrijk voor de effectiviteit van het netwerk dat de deelnemers gemotiveerd zijn. Dit betekent in dit geval dat de actoren overtuigd zijn dat het proces en de werkzaamheden nuttig zijn en bijdragen aan het algemene doel. Daarom is gevraagd aan respondenten of zij de werkzaamheden van het netwerk van toegevoegde waarde vinden. Het doel van het netwerk is ten eerste om een veilig evenement neer te zetten en ten tweede om door een goed vergunningverleningsproces de burgemeester in staat te stellen een goede afweging te kunnen maken van de risico's. De respondenten geven aan dat de werkzaamheden in hun ogen inderdaad bijdraagt aan het behalen van deze twee doelen. Bij de gemeente ligt dat vooral bij de visie van de adviespartijen: “wij gaan geen vergunning verlenen zonder dat wij hun advies hebben gehad” (evenementencoördinator Den Bosch). De organisator heeft op zijn beurt ook de adviezen nodig omdat je “van te voren alles getackeld wil hebben” (Organisator A).

Voor de adviespartijen zit de motivatie in het in kaart brengen en voorkomen van problemen bij het evenement maar ook daar omheen. De adviseur politie A stelt dat “heel veel problemen die anders in de operatie veel openbare orde verstoringen of strafbare feiten opleveren” vooraf aangepakt kunnen worden, zodat het evenement over het algemeen veiliger wordt (adviseur politie A). Tijdens het vergunningverleningsproces worden ook “operationele afspraken” gemaakt met elkaar die ook van belang zijn buiten het evenement om (casemanager VRBN

A). Een evenement zorgt voor veranderingen in de dagelijkse situatie waarvan de “reguliere crisisorganisatie” ook op de hoogte moet zijn, om bijvoorbeeld calamiteitenroutes af te stemmen en door maatregelen de “reguliere zorg te ontzien” (casemanager VRBN A; adviseur GHOR A).

Dit laat zien dat de respondenten de werkzaamheden nuttig en van toegevoegde waarde vinden in het behalen van het doel, namelijk een veilig evenement en door een zuiver proces de informatiepositie van de burgemeester versterken. Doordat de deelnemers gemotiveerd zijn om in het netwerk samen te werken en elkaar van dienst te zijn verbetert de kwaliteit van de samenwerking in het proces en daardoor de effectiviteit.

Persoonlijke relaties

Goede persoonlijke relaties kan een verklarende factor zijn van netwerkeffectiviteit. Het werkt makkelijker samen met mensen die al bekend zijn zodat het vergunningverleningsproces ook soepeler verloopt. Het is bij vorige variabelen al een aantal keer kort naar voren gekomen dat de deelnemers zowel positieve als negatieve ervaringen hebben met elkaar. De deelnemers kennen elkaar redelijk goed en komen elkaar regelmatig tegen.

Over het algemeen blijkt dat de deelnemers goed met elkaar kunnen werken, ook al zijn er weleens discussies, “maar dat doet niks af aan de werkrelatie die je hebt” (adviseur politie A). Een respondent schetst een duidelijk beeld van hoe het werkt:

we hebben weleens ruzie gemaakt, maar over het algemeen is de sfeer altijd wel goed en vrolijk totdat je op een gegeven moment echt met discussies over geld gaat komen, dan wordt een discussie nog weleens wat taaier. Maar ja, dat heet dan ‘professioneel ruzie maken’ (adviseur GHOR A).

Ook hier komt dan weer de belangrijke rol van de gemeente naar voren als belangenbehartiger en vergunningverlener: “uiteindelijk zijn wij degene die een beslissing moeten nemen. En als er ergens iets wringt dan zijn wij degenen die daar iets mee moeten, omdat het onze vergunning is” (evenementencoördinator Den Bosch). Over het algemeen zit het wel goed tussen de deelnemers: “je weet wat je aan elkaar hebt, je weet wie het zijn en dat vult elkaar wel goed aan” (evenementencoördinator Den Bosch).

Ook met de persoonlijke relaties tussen de respondenten zit het goed in deze casus. De respondenten geven aan goed met elkaar overweg te kunnen. Als er iets wringt, wordt dat opgelost. Dit is goed voor de effectiviteit van het proces en het netwerk.

Gelijkwaardigheid

Het gelijkwaardig met elkaar omgaan is ook van belang voor de effectiviteit van netwerksamenwerking. Dat betekent dat verschillen niet al te groot zijn en dat als die er wel zijn de deelnemers evengoed gelijkwaardig met elkaar om gaan. Daarbij zijn drie indicatoren gebruikt: kennis en expertise, macht en middelen.

Ten eerste is gevraagd naar de kennis en ervaring van de deelnemers en hoe ze die van de andere deelnemers inschatten. De antwoorden zijn uiteenlopend: sommigen lopen al tien jaar mee in het veld, anderen zijn een jaar of twee geleden begonnen met evenementenadvies. Vaak komt hun kennis uit de praktijk of een korte cursus. Alleen de geïnterviewde evenementenorganisator heeft een specifieke opleiding met betrekking tot evenementen gevolgd. Eerder bleek al dat het kennisniveau van organisatoren sterk verschillend is, in sommige gevallen blijkt er zelfs een kennisachterstand. De politie geeft bijvoorbeeld aan dat sommige organisatoren veel plannen inkopen bij een professionele organisatie, maar dan zelf niet helemaal goed weten wat daar in staat:

heel veel organisatoren besteden plannen uit . . . dan krijg ik een stuk van zeventig pagina's waarvan er twee specifiek voor het evenement zijn en de rest allemaal willekeurige protocollen. Ik ben er dan van overtuigd dat de organisatie niet doorleefd is van het thema veiligheid (adviseur politie A).

Ondanks de verschillen in kennisniveau blijkt dat de actoren elkaar wel goed waarderen als het gaat om specialistische kennis. De verschillende adviespartijen hebben allemaal hun eigen expertise en daarvan wordt gezien dat die er genoeg is. Het is alleen de ervaring over de hele linie die achterloopt. Den Bosch heeft pas twee C-evenementen behandeld, sinds in deze gemeente dus een omslag is gemaakt ten aanzien van de vergunning: van administratief instrument naar een instrument om ook daadwerkelijk de veiligheid te waarborgen. Ook bleek eerder dat vooral als het gaat om tijd en het bewaken van de processtappen er nog winst te behalen is. Verder “proberen ze het heel erg volgens het boekje te doen” (casemanager VRBN B).

Daarnaast is er weinig ervaring met het ‘multi-werken’ of met integraliteit bij een aantal deelnemers; vooral bij de brandweer en politie. Dat komt dan vooral omdat zij gewend zijn om ‘mono’ te denken, dus alleen vanuit hun eigen kolom: “het wordt in de praktijk nog weleens lastig gevonden om goed integraal mee te denken, buiten de kaders” (casemanager VRBN A). Bij de politie komt dat door verschillende aspecten; “zij hebben ook niet echt een goed landelijk kader . . . en binnen de politie zie je gewoon enorm veel wisselingen, elke twee jaar heb je een nieuwe adviseur. Al is daar ook wel een professionaliseringsslag gemaakt” (adviseur GHOR A).

Ook is gevraagd naar de machtsverhoudingen in het netwerk, of de gemeente deze goed doorheeft en of andere deelnemers te veel naar zich toe trekken. Het blijkt dat voor komende C-evenementen de gemeente eerder probeert aan te geven hoe het project er uit komt te zien, door: “tijdig informeren ook en meenemen in meenemen in jouw traject . . . Hoe je het zeg maar voor ogen hebt en wat je van de ander verwacht” (evenementencoördinator Den Bosch). De deelnemers merken weleens dat een partij de boel uit verhouding brengt. Maar daarbij zeggen de adviespartijen dat als een andere deelnemer teveel naar zich toetrekt en daardoor de machtsverhoudingen uit balans raken het de taak van de gemeente is om daar wat mee te doen. Van andere adviespartijen hebben de meeste deelnemers “geen last” (adviseur politie A). Juist omdat de eindverantwoordelijkheid bij de gemeente ligt: “eigenlijk zeg ik: ik heb mijn verantwoordelijkheid, ik adviseer je nu dit. De keuze om dit wel of niet te doen ligt bij jou” (adviseur politie A).

Tot slot is een vergelijking gemaakt van de inzet van middelen tussen de verschillende deelnemers. In Den Bosch is de inzet van de gemeente vooral groot omdat zij zelf nog faciliteiten moeten regelen rondom (carnavals-)feesten in de stad, zoals EHBO-posten, telefoonmasten, verkeersregelaars, enzovoorts. Daarnaast worden in het vergunningverleningsproces de adviesdiensten er meer bij betrokken. Dan blijkt dat er an sich wel verschillen bestaan bij de inzet, maar de respondenten gaven niet aan dat ze het idee hebben dat een partij veel meer of minder doet dan zij zelf. Bij een andere vraag, (‘wat verwacht je van de andere deelnemers?’) kwam vaak het antwoord dat ze graag zien dat iedereen voorbereid is en actief participeert, aangezien dat nu niet altijd het geval is. Verder kwam ook naar voren dat vooral de GHOR weinig capaciteit heeft en niet altijd alle evenemententrajecten naar behoren kunnen doorlopen. Dat komt omdat zij, in tegenstelling tot veiligheidsregio, brandweer en politie, één coördinator hebben voor alle evenementen in de regio. Soms worden “twee, drie evenementenoverleggen tegelijkertijd gepland door de

regio heen, dan moet je gaan kiezen en dat is wel heel vervelend” (adviseur GHOR A). Behalve de GHOR hebben de andere partijen genoeg capaciteit, maar in totaal is, zoals eerder vermeld, ook weleens tijd te kort over het gehele vergunningverleningsproces.

Uiteindelijk blijkt dat er dus verschillen zijn in kennis en capaciteiten. Verder kwam in de casus naar voren dat als respondenten weinig kennis, ervaring, of weinig capaciteit hebben dit een negatieve invloed kan hebben op het procesverloop en daardoor de mate van effectiviteit in het netwerk. De verschillen in kennis, ervaring en capaciteit hebben echter niet veel invloed hebben op de mate van gelijkwaardigheid in de manier waarop de deelnemers met elkaar om gaan. De gemeente probeert vooral op verwachtingen te managen en zo vooraf te voorkomen dat spelers te veel het netwerk beïnvloeden.

Afsluiting

Aan het einde van de interviews is nog gevraagd wat de respondenten vinden van het netwerk en graag anders zouden willen zien. Adviseur GHOR A, adviseur brandweer A en evenementencoördinator Den Bosch gaven aan dat ze graag zouden zien dat de veiligheidsregio een grotere rol op zich neemt in maar ook buiten het netwerk op het gebied van evenementenveiligheid (adviseur GHOR A; adviseur brandweer A; evenementencoördinator Den Bosch). In het netwerk geeft adviseur brandweer A dat sommige (kleinere) gemeenten nog niet doordrongen zijn van de rol van de veiligheidsregio bij C-evenementen. Daar kan dus nog meer nadruk op komen, want: “gemeentes moeten gewoon weten dat de veiligheidsregio daar gewoon bij hoort. En dat je niet af kan gaan op 3 mono-adviezen voor zo’n groot evenement” (adviseur brandweer A).

Adviseur GHOR A en evenementencoördinator Den Bosch vinden dat de veiligheidsregio op landelijk niveau ook meer kan afstemmen op het gebied van kennis en regelgeving. Op het gebied van kennis zou de veiligheidsregio “een regionaal kennisinstituut” kunnen zijn op het gebied van weermonitoring, crowdmanagement en “nieuwe inzichten” vanuit onderzoek en de praktijk, en die kennis en ervaringen ook actief verspreiden onder gemeenten (adviseur GHOR A). Daarnaast zou de veiligheidsregio meer kunnen doen om regionaal en landelijk meer af te stemmen. Dit gaat dan om richtlijnen voor wat in een veiligheidsplan moet en bijvoorbeeld aanvraagtermijnen, omdat voor organisatoren het nu in elke gemeente anders is. Daarom zou de veiligheidsregio actief kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van “landelijke basisprincipes” (evenementencoördinator Den Bosch).

5.1.4 Deelconclusie

De respondenten in deze casus hebben twee doelen. Ten eerste om een veilig evenement neer te zetten, ten tweede om de burgemeester als bevoegd gezag door een goed vergunningverleningsproces in staat te stellen een goede afweging te maken van de risico's en de voordelen van een evenement. Het eerste doel is moeilijk te meten en wordt niet meegenomen bij het meten van effectiviteit. Het blijkt dat in deze casus het tweede doel ten dele wordt behaald. Om te verklaren waarom zijn de volgende variabelen onderzocht.

De grootte van een netwerk blijkt van invloed te zijn op de effectiviteit. Soms zijn vergaderingen simpelweg te groot, waardoor het lang duurt om tot een uitkomst of beslissing te komen. Een effectievere vergadering bestaat uit een select groepje die allemaal hun eigen expertise hebben. Het gaat dan vooral om de mate waarin deelnemers inhoudelijk kunnen bijdragen aan de discussies en vergaderingen. Het blijkt dat een goede inhoudelijke discussie en expertise die de deelnemers in te brengen hebben in combinatie met een relatief klein aantal deelnemers bevorderend is voor de mate van effectiviteit van de vergaderingen.

Ook de ontwikkelingsfase kan van invloed zijn op de effectiviteit van het netwerk. Er is nog niet veel tijd en ruimte geweest voor het inbouwen van vaste werkprocessen bij het doorlopen van een volledig C-evenemententraject, maar de positieve ervaringen met de evenementencommissie van de afgelopen tien jaar laat zien dat dit wel mogelijk kan zijn. Zo wordt gezegd dat het 'maatwerk' steeds beter gaat, dus dat elk evenement wordt aangevlogen op de manier die het beste past. In de toekomst kan met meer routine ook meer effectiviteit in het proces komen.

De verschillende actoren blijken gezamenlijke doelen en visies te hebben, wat bevorderend is voor het procesverloop in Den Bosch. Maar als het gaat om de indicator 'sector' is het tegenovergestelde van de verwachting waar. De verwachting is dat de gemeente, politie, brandweer, GHOR en veiligheidsregio als overheidsorganisaties goed met elkaar kunnen samenwerken en dat het bij de organisator afhankelijk is van de sector. Uit de antwoorden blijkt echter dat de samenwerking in het proces soepeler verloopt met commerciële evenementenorganisatoren dan met niet-commerciële organisatoren, zoals stichtingen en overheidsorganisaties zelf. Dat komt niet door de verwantschap tussen de actoren, maar omdat stichtingen en overheidsorganisaties vaak minder capaciteiten, kennis en ervaring met het organiseren van grote evenementen hebben, of omdat andere belangen zoals financiën en het doorgaan van het feest in grotere mate meespelen.

Vertrouwen blijkt vooral voort te komen uit de bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid. De actoren zijn bereid om van elkaar afhankelijk te zijn, het is juist goed voor het vergunningverleningsproces en de samenwerking. Wel hebben de actoren ook negatieve ervaringen in de samenwerking met elkaar wat vertrouwen vermindert. Bij de vraag wat de respondenten van de anderen verwachten komen dan ook gemengde reacties en deze zijn niet altijd terug te leiden naar de mate waarin de respondenten elkaar vertrouwen en wat dan de invloed is op de effectiviteit van het netwerk.

Communicatief gaat er weleens wat mis, vooral op de inhoud: soms mist belangrijke informatie. Dan worden stukken te laat doorgestuurd vanuit de organisator via de gemeente naar de adviespartijen. Dit heeft dan ook een negatieve weerslag op de effectiviteit van het netwerk. Dan is het zaak dat de deelnemers goed kunnen anticiperen en flexibel zijn en daarnaast dat de gemeente de leiding houdt in het proces. De respondenten geven wel aan dat tijdens het proces vaak genoeg wordt gecommuniceerd. Ook bestaat er zowel formeel als informeel contact tussen de deelnemers en wordt via verschillende media met elkaar gecommuniceerd. De frequentie van en de vorm van communicatie heeft een positief effect op het procesverloop.

De gemeente Den Bosch wordt gezien als een sterke leidende organisatie. De rol van motivator hoeft de gemeente bijna niet op zich te nemen, alleen als het gaat om de tijdsplanning: het plannen van het vergunningverleningsproces blijkt lastig te zijn. Daardoor is het moeilijker om het doel te behalen, omdat informatie en afspraken (te) laat komen. Dit heeft dus ook gevolgen voor de netwerkeffectiviteit als daardoor de andere deelnemers bijvoorbeeld moeten wachten op de adviesaanvraag. Bij de rol van belangenbehartiger zijn er ook problemen. De gemeente moet soms de vergunning verlenen voor hun eigen evenement en daardoor tegengestelde belangen dienen. Dat kan een negatieve weerslag hebben op de effectiviteit van de processen. De gemeente neemt volgens de respondenten hun inbreng en kritiek daarin wel serieus, dus dat is wel een positief teken.

Qua motivatie zit het bij deze casus goed. Alle respondenten hebben geantwoord dat ze door middel van de werkzaamheden in het netwerk de doelen kunnen behalen en de werkzaamheden daarbij ook nuttig vinden. Deze instelling helpt het vergunningverleningsproces doordat de respondenten zich allemaal willen inzetten voor het algemene doel. Uiteindelijk komt dat de netwerkeffectiviteit ook ten goede.

De respondenten geven aan een goede werkrelatie te hebben. Ze zien elkaar regelmatig, zowel bij de evenementencommissie als tijdens overleggen daarbuiten. Als er spanningen ontstaan dan is de gemeente aan zet om die uit de lucht te helpen of een beslissing te nemen over het proces. Al met al heeft dit een positieve invloed op het procesverloop en de effectiviteit van het netwerk.

Met betrekking tot gelijkwaardigheid is eerst vastgesteld dat verschillen bestaan met betrekking tot kennis, macht en capaciteiten. Deze hebben in lage mate invloed op de manier waarop met elkaar wordt omgegaan tijdens het proces. Een achterstand met betrekking tot kennis en ervaring en capaciteitsproblemen zelf hebben echter ook een negatieve invloed op de effectiviteit omdat het proces minder soepel verloopt.

5.2 Casus Oss

Gemeente Oss is na Den Bosch de grootste gemeente van Veiligheidsregio Brabant-Noord op basis van inwonersaantal: 91.000. De stad Oss is de grootste kern in de gemeente, daarnaast vallen nog 29 kleinere dorpen en buurtschappen onder de gemeente Oss. De grootste evenementen in 2019 werden in het centrum van de stad Oss gehouden. Het stadscentrum kenmerkt zich door een plein, omringd door smallere winkelstraten. In 2019 zijn op het moment van schrijven drie C-evenementen geweest: Koningsdag, de Muziekboulevard en de Osse kermis. Dit zijn jaarlijks terugkerende evenementen met een lange historie in Oss. Eén straat in het bijzonder, de Peperstraat, is door de geringe ruimte en vluchtwegen bij alle drie de evenementen een punt van aandacht geweest als het gaat om crowd management. De bewoners van een andere straat, de Eikenboomgaard, hebben een rechtszaak aangespannen omdat zij vaak geluidsoverlast hebben door evenementen in de straat en de gemeente onvoldoende rekening zou houden met de buurtbewoners als het gaat om evenementenvergunningen. De Raad van State heeft in het voordeel van de buurtbewoners beslist, wat uiteindelijk leidde tot het niet verlenen van een evenementenvergunning bij de kermisfeesten (2019).

Bij de gemeente houden verschillende mensen zich bezig met evenementen. Voor dit onderzoek is de evenementenregisseur ('evenementenregisseur Oss') geïnterviewd die in 2018/2019 is ingehuurd om de gemeente verder te professionaliseren in het kader van evenementenveiligheid. Verder zijn ook vertegenwoordigers van Veiligheidsregio Brabant-Noord (VRBN), politie, GHOR, brandweer en organisatoren geïnterviewd over deze casus.

Zij worden aangeduid als casemanager VRBN A en B, adviseur politie B, adviseur GHOR A en B, adviseur brandweer B en organisator B respectievelijk. Een aantal van deze respondenten is ook met betrekking tot Landerd en/of Den Bosch geïnterviewd. Om verwarring te voorkomen is expliciet aangegeven dat zij voor meerdere gemeenten worden geïnterviewd. Daarna is gevraagd of zij alle casus-specifieke vragen steeds per gemeente wilden beantwoorden of dat ze liever de ene gemeente en dan de andere gemeente wilden behandelen. Op beide manieren is duidelijk met betrekking tot welke gemeente zij antwoord geven.

5.2.1 Netwerkeffectiviteit

Aan de respondenten is gevraagd wat het doel is van het netwerk met betrekking tot het C-evenementen traject. Daaruit zijn verschillende antwoorden gekomen. Ook in deze casus is een belangrijk doel om de evenementen zo veilig mogelijk te maken, maar om dezelfde redenen als in de eerste casus, namelijk dat het onhaalbaar en onmeetbaar is, wordt dit doel niet meegenomen. Een ander doel, genoemd door een organisator van een aantal C-evenementen in Oss, is “om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen voor alle betrokken instanties wat we gaan doen en hoe we het gaan doen” (organisator B). De doelen van de brandweer en politie sluiten daar goed bij aan. Adviseur brandweer B geeft bijvoorbeeld aan dat het belangrijkste is om inderdaad een “veilig evenement neer te zetten”, en als er toch iets gebeurt, dat het incident dan zo beperkt mogelijk blijft (adviseur brandweer B). Adviseur politie B heeft ongeveer hetzelfde doel voor ogen: “hoe kunnen we een evenement zo veilig mogelijk [laten] verlopen . . . en zoveel mogelijk [risico's] beperken zodat het op een acceptabel niveau zit” (adviseur politie B). Op basis van de informatie van de organisator moeten de adviesdiensten risicobeperkende maatregelen adviseren aan de gemeente en burgemeester, die behalve veiligheid ook commerciële doelen kunnen hebben. De evenementenregisseur Oss stelt daarom als belangrijkste doel de belangenafweging:

Het doel van vergunningverlening is dat er een afweging is tussen alle belangen . . . Je hebt bewonersbelangen, je hebt veiligheidsbelangen, je hebt geluid, financieel, allerlei belangen en die moet je afwegen . . . het doel [is] dat het veilig gebeurt (evenementenregisseur Oss).

Zoals bij de vorige casus al vermeld heeft casemanager VRBN A daarnaast het doel om de gemeente in staat te stellen de belangen af te wegen: “je wil een veilig evenement, de gemeente heeft nog andere belangen . . . ons doel is ook om de gemeente te ondersteunen bij hun veiligheidsbelang” (casemanager VRBN A). Deze belangenafweging maakt een

belangrijk onderdeel uit van een goedlopend proces. Ook in deze casus blijkt het uiteindelijke doel dan ook te zijn om te zorgen dat het proces naar de vergunningverlening zo verloopt dat de belangen duidelijk worden zodat de burgemeester deze goed kan afwegen en een goede beslissing kan nemen.

Op de vraag of deze doelen behaald worden komt geen eenduidig antwoord. Organisator B vindt het soms nog lastig, omdat soms blijkt dat bijvoorbeeld de kaartverkoop tegenvalt, waardoor hun plannen gewijzigd moeten worden, terwijl het hele vergunningverleningsproces al van start is gegaan. Dan moeten adviezen en maatregelen nog worden aangepast, ook al komt het evenement er al aan (organisator B). Ook brandweer adviseur B geeft aan dat de doelen van de brandweer niet altijd behaald worden omdat informatie niet altijd gedeeld wordt vanuit de gemeente (brandweer adviseur B). Adviseur politie B geeft juist aan dat hun doelen “aardig lukken”. Soms zijn er weleens “verrassingen”, zoals “vechtpartijen die je niet hebt zien aankomen”, maar verder “hebben we wel mazzel gehad, want we hebben eigenlijk nooit gekke dingen gehad met weersomstandigheden” (adviseur politie B). Ook evenementenregisseur Oss vindt eigenlijk dat het mazzel is dat er geen dingen mis zijn gegaan: de vraag is, “is het goed gegaan of goed gedaan . . . en het is hier altijd goed gegaan”, en dat is eigenlijk meer geluk dan wijsheid (evenementenregisseur Oss).

Concluderend: het eerst genoemde doel, veilige evenementen, is moeilijk meetbaar te maken. Evenementen zijn veilig verlopen als in de betekenis: er zijn geen grote incidenten geweest, maar dat zegt niet zo veel over de effectiviteit. Met betrekking tot het tweede doel blijkt dat het vergunningverleningsproces niet altijd goed verloopt, waardoor de burgemeester niet altijd alle informatie krijgt met betrekking tot verschillende belangen. Bij de onafhankelijke variabelen wordt verklaard waarom het tweede doel niet goed wordt bereikt.

5.2.2 Uitgangspositie

De eerste dimensie is de uitgangspositie, de onafhankelijke variabelen die hierbij horen, zullen achtereenvolgens worden besproken.

Grootte

In Oss nemen veelal dezelfde soort partijen deel aan het proces, te weten: brandweer, politie, GHOR, veiligheidsregio, gemeente en de organisatie zelf. Aan de respondenten is eerst gevraagd of ze de andere deelnemers van het netwerk kennen. Dat blijkt “gaandeweg” gekomen (casemanager VBRN A). De meesten geven aan elkaar nu wel goed te kennen. Adviseur GHOR A vindt het ook noodzakelijk dat de deelnemers elkaar kennen: “[ik] vind

dat ook 110% noodzakelijk, je moet weten of een adviseur goed maatwerk kan leveren . . . dat iemand weet waar die het over heeft” (adviseur GHOR A).

Doordat de deelnemers elkaar goed kennen, zijn de “lijntjes kort” (adviseur brandweer B). Er wordt ook met elkaar geappt en gebeld, wat voor snel contact zorgt. Toch wil het nog weleens voorkomen dat de GHOR of brandweer adviseur of de casemanager van de veiligheidsregio niet kan aanschuiven bij vooroverleggen, waardoor het moeilijk is om iedereen op hetzelfde moment aan tafel te krijgen (evenementenregisseur Oss). Aan de andere kant staat “het evenementensprekuur gewoon vast”, op de maandagochtend (adviseur brandweer B).

Tot slot is de respondenten nog gevraagd of ze vinden dat er meer of minder mensen zouden moeten deelnemen in het netwerk. Dat is volgens organisator B afhankelijk van de toegevoegde waarde die zij inbrengen: “ieder evenement is maatwerk dus je moet gewoon goed kijken van welke partijen hebben een toegevoegde waarde bij dit evenement” (organisator B). Deze respondent vertelt verder dat er “soms wel een aantal essentiële partijen mist”, terwijl ook is voorgekomen met grote overleggen dat het een “overkill” was. Toen zaten ze met “30 mensen, en iedereen heeft het gevoel dat ze hun zegje moeten doen . . . [als zij] dat allemaal doen, dan krijg je op een gegeven moment onnodig veel informatie op tafel” (organisator B). Ook adviseur brandweer B vindt dat in gemeente Oss vaak te veel mensen meedoen (adviseur brandweer B).

Het is dus zaak een goede balans te vinden. Eén van de respondenten vindt “het wel prettig als je van iedere partner iemand aanwezig hebt. En als het om C-evenementen gaat vind ik het wel van toegevoegde waarde als [casemanager VRBN A] bijvoorbeeld aansluit” (adviseur politie B). De gemeente zelf probeert “doelmatig mensen mee [te] laten doen” om zo ook een “Poolse landdag” te voorkomen. Dit door goed te kijken naar wat “het doel is van een overleg, wat is de input en wat komt er uiteindelijk uit. En welke mensen zijn daar dan voor nodig” (evenementenregisseur Oss). Dit alles sluit ook aan bij wat adviseur GHOR A ook aangaf, zoals vermeld in de vorige casus.

Al met al is het volgens deze respondenten het belangrijkste voor een effectief proces dat een goede balans gevonden wordt bij het aantal deelnemers dat aanwezig is. Het gevaar is dat met te veel mensen in een vergadering de informatie niet goed gefilterd kan worden, maar dat als te weinig mensen aanwezig zijn niet alle informatie boven tafel komt. De respondenten vinden het daarom van belang dat er een goede samenstelling is, dus bijvoorbeeld dat van alle partijen één persoon zodat van alle specialiteiten iemand aanwezig is. Deze samenstelling

heeft volgens hen een positieve invloed op de effectiviteit van de vergaderingen en daarmee op de effectiviteit van het netwerk.

Ontwikkelingsfase

Oss is in 2018/2019 begonnen met de C-behandelaanpak. Om een procesverbetering te realiseren met betrekking tot evenementenvergunningen en –veiligheid heeft de gemeente een consultant ingehuurd. Deze consultant zag “dat [de gemeente] alles op dezelfde manier deed” voor elk evenement, daarom is nu het doel om gericht te kijken naar de evenementen en de behandelaanpak aan te passen aan de omstandigheden (evenementenregisseur Oss). 2018/2019 is dan ook het eerste jaar dat Oss de veiligheidsregio betrokken heeft bij het proces en ook hebben “opgeschaald” bij de advisering van de hulpdiensten (adviseur GHOR A). Daarin heeft de gemeente de “lead” genomen, zelf zagen de hulpdiensten niet altijd de meerwaarde in het behandelen van de grotere evenementen als C-evenement. Verder is volgens deze respondent “fors geïnvesteerd in vergunningverleners” . . . en wel echt een behoorlijke professionaliseringsslag gemaakt” (adviseur GHOR A).

De meeste respondenten zien de C-behandelaanpak als verbetering in de werkwijze. Zoals adviseur politie B: wat “ik wel goed vind, is dat gemeenten beginnen in te zien dat het goed is om integraal het aan te pakken” (adviseur politie B). Eén van de toevoegingen bij een C-behandelaanpak is dat de veiligheidsregio aanwezig is:

wat ik wel als prettig ervaar, waardoor je toch altijd een soort van onafhankelijke partij hebt. Wij zijn natuurlijk allemaal uit de regio en de veiligheidsregio staat daar eigenlijk boven. Je krijgt een soort van helikopterview er buiten die toch kritisch kijkt naar procesvoering intern om daar een verbeterslag in te krijgen. Ook naar ‘wat wordt er nou aangeleverd’, ‘wat is nou nodig’, ‘kijk eens daar naar’. Dat is alleen maar goed (adviseur politie B).

Ook de casemanager van de veiligheidsregio is tevreden met de verandering in de werkwijze dat evenementen in de binnenstad nu als C-evenementen worden behandeld, omdat: “er eigenlijk veel meer integraliteit in het hele behandeltraject kwam” (casemanager VRBN A). De evenementen op zich zijn “niet heel erg spannend”, maar het was met het oog op de “invloed” die de evenementen op elkaar hebben wel waardevol om ze als C-evenement aan te pakken, omdat er dus meer integraliteit komt in het traject (casemanager VRBN A). In plaats

van nadruk op de kwantiteit, “zoveel mogelijk vergunningen verlenen”, gaat het “tegenwoordig echt om de veiligheid” (adviseur brandweer B).

Een andere verandering is het digitaliseren van het proces, zoals werd aangegeven door organisator B. Zij kunnen nu digitaal hun evenementen aanvragen wat ook als prettig wordt ervaren (organisator B).

Deze gemeente is dus net begonnen met het behandelen van C-evenementen onder leiding van de consultant. Op deze manier wordt wel getracht het proces van het begin af aan op de juiste, effectieve, manier op te zetten, ondanks dat in de gemeente zelf nog niet zo veel ervaring is met de vergunningverlening voor specifiek C-evenementen. Dit wordt door de andere deelnemers, die vaak wel ervaring hebben met deze processen, als een positieve ontwikkeling gezien. Nu is het wel zaak deze verbeterslag vast te houden. De vraag is of en wie deze veranderingen gaat doorzetten wanneer de gemeente het alleen moet doen.

Verwantschap

De eerste vraag ten aanzien van de variabele ‘verwantschap’ is of de doelen van de verschillende deelnemers overeenkomen. Eerder bleek al dat deze niet per se overeenkomen, maar dat ze wel op elkaar aansluiten. Tussen de deelnemers ontstaan zo geen conflicten over wat bereikt moet worden. Uiteindelijk is het doel ten eerste een zo veilig mogelijk evenement met de juiste risicobeperkende maatregelen, en ten tweede een goed verlopen vergunningverleningsproces waarin de burgemeester de belangen heeft kunnen afwegen met ondersteuning van de adviesdiensten.

Daarna is gevraagd naar de visie van de deelnemende organisaties. Adviseur politie B formuleert hier een duidelijke visie: “dat onze expertise verhoogd wordt, dat we het veiligheidsbeeld gewoon kundig kunnen teruggeven aan ketenpartners en dat we op de goede manier dan een betrouwbare partner zijn in dit proces” (adviseur politie B). Het belangrijkste is dus kennisverbetering, met name omdat “het aantal evenementen en de grootte van de evenementen de laatste jaren gewoon behoorlijk toegenomen” zijn (adviseur politie B). Vanuit de gemeente komt eenzelfde soort wens om over het gehele netwerk de kennis en inbreng op een hoger niveau, “HBO denk- en werkniveau” te krijgen (evenementenregisseur Oss). Op deze manier zijn de risico’s voor iedereen duidelijk en kunnen de deelnemers daar een kwalitatieve “planvorming op maken” en met elkaar “scenario’s doordenken”. Daarnaast is de visie in Oss ook om de burgemeester de risico’s voor te leggen en de uiteindelijke

afweging bij haar te laten. En daarbij ook risico's te accepteren "die horen bij het leven" (evenementenregisseur Oss). Organisator B heeft een visie in dezelfde trant:

Het gaat er nu bij heel veel instanties om hoe kan ik mezelf indekken. . . . daardoor creëer je dat er mensen onnodig moeilijk gaan doen over bepaalde dingen want 'wat als...' We zijn bang om nog risico's te durven nemen, omdat alle voorbeelden waarin iets fout gaat dan zie je de eerste vraag is: 'wie is er schuldig?'. . . Het kan ook gewoon een vervelende samenloop van omstandigheden zijn (organisator B).

Hierbij gaat het om maatregelen nemen die in verhouding staan tot de risico's die zij beperken. De visies sluiten goed op elkaar aan en zijn niet conflicterend, wat bevorderend is voor de samenwerking.

Verder gaat het bij verwantschap ook om de sector van de deelnemers. In gemeente Oss doen dezelfde organisaties mee als in gemeente Den Bosch, al zijn het in het geval van de politie en brandweer respondenten uit andere werkgebieden. De gemeente Oss, de politie, brandweer, GHOR en de veiligheidsregio maken deel uit van de publieke sector. Ook in gemeente Oss organiseren verschillende partijen de evenementen, zowel commerciële als niet-commerciële organisatoren. Of de gemeente zelf C-evenementen organiseert is niet ter sprake gekomen.

Adviseur brandweer B ziet zeker veel verschil tussen verschillende organisatoren. Vaak hebben de commerciële organisatoren de zaak "beter op orde". Deze adviseur zegt dat echter ook de commerciële organisatoren "zoekende [zijn] in het geheel, evenementbreed", want "elk evenement waar ik kom heeft gebreken", ook de grote commerciële evenementen (adviseur brandweer B). Ook adviseur GHOR A en casemanager VRBN A en B zien grote verschillen, zoals zichtbaar is in de vorige casus (adviseur GHOR A; casemanager VRBN A; casemanager VRBN B). Ook adviseur GHOR B past bij dit standpunt omdat de "commerciële jongens het imago verliezen over het algemeen sterker voelen, en de concurrentie is daar ook veel harder. . . er is een grotere afbreuk mocht er iets misgaan, dan bij de wat kleinere [evenementen]" (adviseur GHOR B). Adviseur GHOR A en B en casemanager VRBN A en B zijn over het algemeen meer te spreken over de manier waarop commerciële organisatoren te werk gaan, omdat die meer ervaring en kennis hebben "en zij het belang van veiligheid meer voelen" (adviseur GHOR B).

Adviseur politie B heeft te weinig ervaring met niet-commerciële organisatoren om daar een inschatting over te kunnen maken. Deze respondent laat weten dat de ervaring en kennis die

een organisator heeft bepalend is. Een ervaring met een klein evenementje met een goede en ervaren organisatie laat zien dat het niet eens zozeer gaat om het winstaspect van commerciële evenementen (adviseur politie B). Ook de evenementenregisseur in Oss laat weten dat het vooral gaat om de manier waarop zo'n organisatie te werk gaat en de kwaliteit van hun plannen: "je moet zeker weten dat de organisatie de risico's ziet en dat die ze aankan", het gaat niet om de "scheiding tussen vrijwillig of professioneel" (evenementenregisseur Oss).

In deze gemeente blijkt dus dat de sector waartoe een organisator behoort, van weinig invloed is op de mate waarop deelnemers goed met elkaar kunnen samenwerken tijdens het proces, wanneer de betreffende organisator de juiste kennis en ervaring heeft. De effectiviteit van het netwerk wordt juist wel beïnvloed door het hebben van gelijke doelen en visies, wat een positief effect heeft op het verloop van het proces.

5.2.3 Interorganisationele verhoudingen

De tweede dimensie zijn de interorganisationele verhoudingen. De variabelen vertrouwen, communicatie, leiderschap, motivatie, persoonlijke relaties en gelijkwaardigheid zullen in deze paragraaf worden behandeld. Tot slot volgt een afsluiting.

Vertrouwen

De eerste vraag heeft betrekking op de verwachtingen die de deelnemers van elkaar hebben. Een vaak gehoorde verwachting is dat alle partijen zijn voorbereid. Voorbereiding omvat onder andere de beschikbare informatie tot zich nemen: "wat ik verwacht is dat eenieder zich voorbereid heeft en terdege de stukken heeft bekeken", en ook dat de benodigde stukken op tijd doorgestuurd worden: "ik verwacht ook van een partij dat we de stukken tijdig krijgen" (adviseur politie B). Ook casemanager VRBN A verwacht dat de benodigde informatie op tijd wordt doorgestuurd en in het bijzonder dat de gemeente dan in het gehele proces ook "de regie neemt" om dit te realiseren. Daar hoort ook de verwachting bij dat gemeenten "kennis van zaken hebben", waarbij de vergunning een middel is om "de veiligheid rondom een evenement echt te waarborgen" (casemanager VRBN A). Ook adviseur GHOR B heeft de verwachting dat de stukken compleet zijn "zodat wij bij de aanvraag een zo goed mogelijk beeld hebben" (adviseur GHOR B).

De verwachting van de consultant ten aanzien van de gemeente is dan ook dat de vergunningverleners leren om "de juiste vragen te stellen . . . dat ze goed advies vragen, dat ze weten waarover ze wel of niet kunnen besluiten en dat dan ook checken bij de burgemeester" (evenementenregisseur Oss). Verder is de verwachting ten aanzien van de hulpdiensten zelf

ook hun planning op orde hebben, een vast aanspreekpunt hebben en voldoende inhoudelijke kennis kunnen inbrengen (evenementenregisseur Oss). Dit laatste is ook één van de verwachtingen van organisator B, zodat de hulpdiensten een objectieve “blik over onze plannen” kunnen werpen (organisator B).

Verder is gevraagd naar de ervaringen met elkaar: deze blijken wisselend. Casemanager VRBN A is positief over Oss:

Zij hebben zo’n heel schema gemaakt, van dit zijn de C-evenementen die ze hebben. En iedere maandag hebben ze geloof ik een evenementenoverleg met hun interne afdelingen. . . . en dan gaan ze gewoon terugtellen in de tijd . . . vanaf wanneer willen we de aanvragen binnen hebben . . . Ik denk dat ze in Oss dat heel erg goed kunnen (casemanager VRBN A).

Zoals ook bij de variabele ‘ontwikkelingsfase’ al werd aangetoond zijn de respondenten te spreken over de verbeterde ervaringen ten aanzien van het vergunningverleningsproces van de afgelopen jaren. Adviseur politie B en adviseur brandweer B hebben, ondanks dat zij blij zijn met de verbeteringen die gaande zijn, nog wel nog iets op te merken, in het bijzonder over de tijdigheid: “het aantal aanvragen is groot en het aantal mensen is ook daar [bij de gemeente] beperkt . . . maar wij [krijgen] heel vaak pas op het laatste moment de stukken en dat is wel heel vervelend” (adviseur politie B; adviseur brandweer B).

Als laatste is nog gevraagd naar de mate van en de bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid. Adviseur brandweer B is “alleen van de gemeente [afhankelijk] want die moet zorgen dat de stukken op tijd zijn”, verder zijn de hulpdiensten elk voor hun eigen deel verantwoordelijk (adviseur brandweer B). Ook adviseur politie B en GHOR A zijn vooral afhankelijk van de gemeente. Dit omdat zij niet “kunnen zonder de informatie die de gemeente aanlevert . . . de spil voor het contact ligt bij de gemeente” (adviseur politie B; adviseur GHOR A).

De gemeente en veiligheidsregio zijn afhankelijk van de specialistische kennis van de hulpdiensten: “je bent heel erg afhankelijk van de kennis . . . omdat wij die niet hebben” (casemanager VRBN A). De hulpdiensten vinden ook niet dat de afhankelijkheid meer of minder zou moeten zijn. Casemanager VRBN A vindt, zoals ook getoond in de vorige casus, dat deze afhankelijkheid noodzakelijk is (casemanager VRBN A). Organisator B daarentegen zou soms graag wat minder afhankelijkheid zien. De hulpdiensten zouden “zich [moeten] bemoeien met de veiligheid op het moment dat het echt mis gaat. Maar ik vind het onzin als

ze zich gaan bemoeien met kleine onnodige dingetjes . . . dan, denk ik, sla je een beetje door” (organisator B).

In deze casus komen bij de eerste vraag over de onderlinge verwachtingen geen antwoorden naar voren die specifiek betrekking hebben op het onderlinge vertrouwen tussen de deelnemers. De respondenten hebben ook in deze casus gemengde ervaringen met de samenwerking in het verleden. Er zijn positieve geluiden, in het bijzonder over de professionalisering. De gemeente Oss blijkt vaak wel laat met het doorgeven van informatie, wat het proces vertraagt en een negatieve weerslag heeft op de effectiviteit van het netwerk, maar of dit effect heeft op het onderlinge vertrouwen kan zo niet direct vastgesteld worden. In deze casus komt de bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid minder sterk naar voren. Casemanager VRBN A is de enige respondent die expliciet aangeeft dat afhankelijkheid noodzakelijk is (casemanager VRBN A). De hulpdiensten en de gemeente hebben in deze casus niet een duidelijke mening over de vraag of dit meer of minder zou moeten zijn. Al met al kan met betrekking tot de indicatoren ‘verwachtingen’ en ‘bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid’ weinig gezegd worden over in welke mate de vertrouwensband wordt beïnvloed en welk effect dit weer heeft op de effectiviteit van het netwerk. Wel blijkt dat het hebben van positieve of negatieve ervaringen met elkaar de verwachtingen met betrekking tot de huidige samenwerking positief respectievelijk negatief beïnvloedt, wat weer een positieve dan wel negatieve invloed zou kunnen hebben op het onderlinge vertrouwen.

Communicatie

Bij deze variabele is ten eerste gevraagd naar de frequentie van de communicatie. Adviseur GHOR A vindt de frequentie laag, maar het hoeft ook niet vaker: “zij [gemeente Oss] hebben vooral de insteek ‘goh we weten je te vinden op het moment dat het nodig is’” (adviseur GHOR A). Verder kunnen ze “daar heel zelfstandig en goed zelf een inschatting maken van wanneer wij nodig zijn en wanneer niet” (adviseur GHOR A). Ook adviseur politie B en adviseur brandweer B vinden dat er vaak genoeg gecommuniceerd wordt. Al vinden zij allebei dat dit “wel vaak te laat” komt en dat er wel “wat meer lucht gegeven mag worden” (adviseur brandweer B; adviseur politie B). Adviseur brandweer B krijgt wel alle benodigde informatie, terwijl adviseur politie B nog informatie mist om mee te kunnen werken. Ook casemanager VRBN A en adviseur GHOR A missen vaak informatie in bijvoorbeeld de calamiteitenplannen.

Ten tweede is gevraagd naar de manier waarop de respondenten communiceren, informeel of formeel. In dit geval zijn alle respondenten in deze casus het erover eens dat een combinatie van beide het beste is. Zoals ook extra benadrukt wordt:

informeel worden wel heel veel zaken geregeld. . . . dan moet je van informeel formeel gaan maken. . . . Want als het mis gaat dan telt alleen de vergunning. Dat betekent dat wat je informeel hebt afgesproken en juridisch belangrijk is je moet vastleggen (evenementenregisseur Oss).

Volgens adviseur politie B is het “ook wenselijk om bepaalde vooraf besproken [formele] agenda’s te hanteren, want dan benader je de onderwerpen goed” (adviseur politie B).

Ten derde is gevraagd naar de vorm van communiceren: elke maandagochtend zijn vergaderingen om de komende evenementen door te spreken, apart ingeplande vooroverleggen en verder is er ook contact via de telefoon (bellen en WhatsApp) en de mail of WeTransfer voor de plannen. Via allerlei media dus, “maar dat is ook goed” (adviseur brandweer B).

Op het gebied van communicatie kwam daarnaast nog iets anders boven tafel, namelijk dat voor zowel gemeente als organisator het fijn is als elke adviesdienst een vast contactpersoon heeft voor een evenement. Voor organisator B is dat fijn omdat dan direct met de contactpersoon van de hulpdienst overlegd kan worden zonder dat de gemeente daar tussen zit: “er werd altijd gezegd het contact verloopt via de gemeente. Dan zit er een schakel tussen, die niet goed weet hoe een evenement in elkaar steekt. Dan is diegene een doorgeefluik, maar tegelijkertijd ook een ruis op de lijn” (organisator B). Voor de gemeente is een vaste contactpersoon handig omdat “soms één veiligheidsrisico geplakt kan worden op meerdere evenementen”, en met een vaste contactpersoon “hoeven we het niet elk overleg opnieuw te doen” (evenementenregisseur Oss).

Concluderend gaat het bij de communicatie vooral mis wat betreft de aspecten tijdigheid en compleetheid van de informatievoorziening. De respondenten hebben weinig aan te merken ten aanzien van de informele en formele structuren en de face-to-face communicatie. Wel hebben ze dus kritiek als het gaat om wanneer en welke informatie beschikbaar wordt gemaakt. Als de stukken te laat binnen komen en als er informatie mist, wat nog regelmatig voorkomt, heeft dit een negatieve invloed op het verloop van het vergunningverleningsproces waardoor ook het netwerk minder effectief kan zijn. Ook is er vraag naar een vast contactpersoon per hulpdienst voor alle communicatie over een bepaald evenement.

Leiderschap

Bij deze variabele is het allereerst belangrijk om vast te stellen welke organisatie de leiding heeft of zou moeten hebben. De gemeente is in deze casus aangewezen als de partij die de leiding zou moeten hebben. De casemanagers VRBN zijn daar allebei stellig in, adviseur GHOR A en adviseur politie B vinden het vanzelfsprekend en ook brandweer adviseur B wijst expliciet de gemeente aan: “als bevoegd gezag” (brandweer adviseur B; casemanager VRBN A; casemanager VRBN B; adviseur GHOR A; adviseur politie B). Daarna is de respondenten gevraagd hoe ze de gemeente als leidende organisatie ervaren. Casemanager VRBN A vindt dat “de gemeente Oss erg op zijn strepen staat” (casemanager VRBN A). Ze positioneren zich goed, als het gaat om bijvoorbeeld “uitnodigingen, inrichten van spreekuren, vooroverleggen. Of het goed gaat is een tweede, maar ik merk wel dat ze de regie pakken” (adviseur brandweer B). Ook adviseur GHOR A vindt dat het “heel aardig” loopt in Oss (adviseur GHOR A). Volgens de meesten is Oss dus goed op weg, ze zijn er in ieder geval hard mee bezig “maar ze zijn er nog niet” (adviseur politie B).

Bij de tweede vraag over hoe deze gemeente de rol van planner invult, komen kritische punten naar voren. Per evenement verschilt de tijd van het proces en daarnaast is de gemeente pas net begonnen met de C-aanpak. Veel van de adviesdiensten en de organisator geven echter aan dat de gemeente Oss het proces vaak te krap indeelt: “de grootste crux zit in het handhaven van de proceslijn. Dat betekent echt uiterlijk twaalf weken voor aanvang van het evenement alle stukken ontvangen zijn en dat ze tijdig bij ons komen voor de evenementenvergunningsaanvraag” (adviseur politie B). Voor de organisator is dit echter een lastige termijn, omdat zij als organisatoren “een week of zes tot acht van tevoren alles echt concreet maken”, bijvoorbeeld als het gaat om de tentafmetingen. Dan is twaalf weken te vroeg, tenzij organisatoren “dan nog vrijheid hebben om op- en af te schalen” (organisator B). Daarnaast heeft Oss een vast ‘evenementensprekuur’ op maandagochtend. Op zich is het goed dat er een vast moment is, maar “op het moment dat zij [gemeente Oss] een evenement willen bespreken heb je maar te komen”, wat het voor hulpdiensten moeilijk maakt omdat soms ook andere afspraken gepland zijn (adviseur GHOR A). Dit vaste tijdstip, maakt ook dat de betrokkenen “vrij veel overleggen” en dat deze uren heel vol worden gepland (adviseur brandweer B). Zo is het de bedoeling dat de contacturen en de vooroverleggen op dit tijdstip gehouden worden, waardoor in een paar uur ontzettend veel moet worden besproken (adviseur brandweer B).

Wat betreft de rol van motivator heeft evenementenregisseur Oss verschillende strategieën. Bijvoorbeeld op verschillende “levels” bij andere organisaties aspecten aan te kaarten: via de burgemeester die dan weer bij het management van de veiligheidsregio langs gaat (evenementenregisseur Oss). Zelf geven de meeste respondenten aan, zoals ook bij de volgende variabele besproken zal worden, dat ze eigenlijk niet extra gemotiveerd hoeven te worden.

Zoals ook eerder gezien bij deze variabele, zit de gemeente soms tussen verschillende belangen van deelnemers; bijvoorbeeld ten aanzien van de tijdsindeling. De organisator kan niet altijd al vroeg weten hoeveel bezoekers het evenement zal hebben, zodat plannen kort voor het evenement soms nog aangepast moeten worden. Dit omdat de organisatoren er anders “financieel gigantisch in gaan” (organisator B). De gemeente probeert wel goed de verschillende belangen, ook die van buiten het netwerk, te bewaken en deze aan de burgemeester te rapporteren. Als er wat wringt tussen de andere partijen

dan moet je daar wat mee, want het is een risico. . . je moet het gaan identificeren . . . en dan moeten we gaan kijken van waar ligt het nou, wie moet wat gaan doen en wat verwachten we daar dan van” (evenementenregisseur Oss).

De andere organisaties merken ook weleens dat belangen tegengesteld zijn, maar adviseur politie B probeert zich vooral te focussen op het “veiligheidsplaatje”. Als dat “in orde [is] dan maakt het mij eigenlijk niet uit wat voor partij het is en wat voor belangen er spelen. . . ik kijk naar wat mij wordt aangeleverd en naar mijn rol” (adviseur politie B). Adviseur brandweer B stelt vast dat de betrokkenen het “dan wel goed uitpraten elke keer” (adviseur brandweer B). Verder gaat de gemeente Oss daar goed mee om: “dat nemen zij wel goed mee, maar kan beter” (adviseur brandweer B). Deze respondent geeft als voorbeeld dat soms voor twee evenementen op dezelfde locatie bij de voorbereidingen weer dezelfde punten naar boven komen; deze punten hadden na de eerste keer al verbeterd kunnen zijn (adviseur brandweer B). Adviseur GHOR A probeert in het geval van conflicterende belangen “flexibel” te zijn en daarin mee te werken, “met een beetje frisse tegenzin”, maar met “begrip voor het feit dat belangen soms tegen elkaar in gaan” (adviseur GHOR A).

Samengevat: de gemeente Oss is duidelijk de regisseur van het vergunningverleningsproces. Door het hele netwerk wordt gezien dat de gemeente hard bezig is, maar toch blijkt dat als het aankomt op het plannen, het mis kan gaan. Het bewaken van het tijdspad blijkt lastig en het

vasthouden aan de afspraken op de maandagochtend blijkt soms nog wat frictie te veroorzaken. De rol van belangenbehartiger kan op sommige vlakken ook nog wat beter, vooral als het gaat om het meenemen van de inbreng van de adviespartijen. Voorgaande heeft een negatieve invloed op het vergunningverleningsproces en de effectiviteit terwijl duidelijk is dat de veranderingen de goede kant op gaan.

Motivatie

Het doel van de organisaties in dit netwerk is de burgemeester, ondersteund door de adviesdiensten, in staat te stellen om de belangen te kunnen afwegen door een goed verloop van het voorafgaande proces. Dit is de reden waarom de respondenten deelnemen aan het netwerk. Op de vraag of de werkzaamheden van de deelnemers in het netwerk van toegevoegde waarde zijn, komt een duidelijk antwoord: ja. Deze toegevoegde waarde is er door de “duidelijkheid in wat gaat komen, wat daarvoor nodig is . . . de risico’s . . . waar kunnen we geconfronteerd mee worden” (adviseur politie B). Organisator B heeft zo een extra “frisse blik” op de plannen die zij maken, op het terrein zelf en op de opbouw: “je kunt gewoon niet alles zien, soms zie je gewoon iets over het hoofd” (organisator B). Casemanager VRBN A vindt de toegevoegde waarde de operationele afspraken die gemaakt worden (casemanager VRBN A). Een andere respondent sluit daarbij aan: “uiteindelijk smeed je daar [in het proces] het plan” (adviseur brandweer B).

Vanuit de gemeente wordt het hele traject gezien als een vanzelfsprekendheid: “het is cruciaal . . . bij een C-evenement heb je die kennis [van andere hulpdiensten] nodig” (evenementenregisseur Oss). Daarnaast is het hele voorbereidingstraject van belang “om zeker te stellen dat de organisatie weet wat de risico’s zijn en zeker te stellen dat de organisatie kan handelen” (evenementenregisseur Oss). Voor andere partijen zijn deze vooroverleggen niet even nuttig: “het is in sommige gevallen heel relevant, niet voor elk evenement is het nodig. Bijvoorbeeld een hardlooppwedstrijd is . . . voor een brandweer en een politie niet heel erg spannend . . . een groot festival dan weer wel” (adviseur GHOR B).

De deelnemers in deze casus zijn dus over het algemeen zeer gemotiveerd. De adviespartijen zijn dat vooral als de evenementen betrekking hebben op hun specialistische kennis, terwijl de gemeente de vergunningverleningsprocessen als een cruciaal gegeven beschouwt. Concluderend heeft deze hoge mate van motivatie een positieve invloed op de effectiviteit van het netwerk omdat dit het procesverloop bevordert.

Persoonlijke relaties

Wat betreft de persoonlijke relaties is al duidelijk geworden dat de deelnemers elkaar regelmatig tegenkomen en onderling contact hebben. Tijdens de interviews is onder andere gevraagd in welke mate zij elkaar kennen. Het blijkt dat de deelnemers elkaar goed kennen, zoals ook eerder ter sprake kwam bij de variabele ‘grootte’: “ik weet van elke partner nou wel degene die in mijn eigen gebied actief zijn en die zijn ook benaderbaar” (adviseur politie B). Ook brandweer adviseur B laat weten dat het contact met de meesten goed is en dat er korte lijntjes zijn. Dat is, om nogmaals te citeren, “ook 110% noodzakelijk” (adviseur GHOR A).

Natuurlijk zijn er weleens momenten dat het misgaat, zoals adviseur GHOR A ook vermeldt bij casus Den Bosch, maar uiteindelijk is dat ook een moment om op terug te kijken “van weet je nog van toen dat was niet makkelijk, maar we hebben elkaar wel goed geholpen” (evenementenregisseur Oss).

In het kort: de persoonlijke relaties zijn goed waardoor tijdens het proces soepeler kan worden samengewerkt. Dit is ook positief voor de effectiviteit van het netwerk. Uit de antwoorden blijkt dat het contact weleens moeizaam verloopt, maar dat de respondenten uiteindelijk ook tot een oplossing komen en weer consensus vinden. Uiteindelijk hoeft moeizaam verlopend contact dus geen negatieve invloed te hebben op de effectiviteit in het geheel.

Gelijkwaardigheid

Om de gelijkwaardigheid in deze casus te meten, is eerst gevraagd hoe de respondenten hun kennis met betrekking tot evenementenveiligheid hebben opgedaan. Het blijkt dat de respondenten een verschillend kennisniveau hebben. Organisator B heeft specifiek een opleiding gedaan met betrekking tot evenementen en heeft van jongs af aan ervaring met organiseren (organisator B). Adviseur brandweer B en adviseur GHOR A hebben ruim tien jaar ervaring met evenementenadvisering (adviseur brandweer B; adviseur GHOR A). Evenementenregisseur Oss heeft een eigen bedrijf op het gebied van evenementenveiligheid en veel praktijkervaring opgedaan (evenementenregisseur Oss). De ervaring en kennis van de meeste respondenten vinden hun oorsprong dus in de praktijk. Er is wel een opleiding geweest voor de verschillende partners, maar dat is een aantal jaar geleden waardoor niet alle deelnemers deze hebben gevolgd (adviseur politie B). Oss is in 2018/2019 begonnen met de C-behandelaanpak. Een aantal respondenten, van de brandweer, politie en GHOR heeft voor die tijd wel samen met de gemeente de A- en B-evenementen behandeld of heeft vanuit een andere gemeente ervaring met de vergunningverlening voor specifiek C-evenementen.

De respondenten schatten de ervaring en kennis van de andere actoren in als wisselend, wat ook weleens als “lastig” wordt ervaren (casemanager VRBN A). Bij de vorige casus kwam al naar voren dat het voor sommige partijen, brandweer en politie, het moeilijk kan zijn om de slag naar het ‘multi-denken’ te maken, wat ook in deze casus het geval is (casemanager VRBN A). Adviseur GHOR B voegt daaraan toe dat dat komt omdat de GHOR aangewezen personen heeft om evenementenadvies te doen, terwijl het bij de brandweer en politie nogal kan wisselen (adviseur GHOR B). Daardoor zijn respondenten ook “wel veel energie kwijt om mensen mee te nemen in het hele proces” (casemanager VRBN A). Casemanager VRBN A heeft als één van de taken “kennis in het netwerk bevorderen”, dus daarvoor worden verschillende activiteiten georganiseerd (casemanager VRBN A). Het verschil wordt door meerdere respondenten benadrukt, in het bijzonder als het gaat om een algemeen kennisniveau. Evenementenregisseur Oss pleit ervoor dat alle deelnemers bij de vooroverleggen minimaal een HBO-denkniveau hebben, zodat de kwaliteit van het proces vooruitgaat (evenementenregisseur Oss).

Daarna is gevraagd naar de machtsverhoudingen in dit netwerk. Krijgen alle deelnemers de ruimte om hun inbreng te doen en hoe betreft de gemeente de actoren actief bij het proces? De gemeente probeert om via “verschillende niveaus” de andere deelnemende organisaties te betrekken bij het proces, bijvoorbeeld via de burgemeester die dan weer via het management van een andere partij benadrukt dat het belangrijk is dat de juiste mensen tijd krijgen om aanwezig te zijn bij de vooroverleggen (evenementenregisseur Oss). Wat ook eerder al even ter sprake kwam is dat de gemeente niet altijd de inbreng van de hulpdiensten even goed laat meewegen. Adviseur brandweer B gaf als voorbeeld dat bij verschillende evenementen hetzelfde punt naar voren komt wat dan niet mee genomen wordt (adviseur brandweer B). Volgens adviseur politie B is de organisator van een evenement (niet specifiek organisator A of B) vaak de partij die de verhoudingen door de war schopt. De reactie daarop is dan om extra duidelijk te zijn, bijvoorbeeld in de veiligheidseisen. Verder “moest de gemeente gaan bemiddelen” over deze kwestie (adviseur politie B).

Als laatste is gevraagd naar de middelen die de verschillende deelnemers besteden aan een gemiddeld vergunningstraject. De GHOR, veiligheidsregio en gemeente hebben mensen in dienst die specifiek met evenementenveiligheid en de vergunningverlening bezig zijn, terwijl deze zaken bij de brandweer en politie onderdeel zijn van een breder takenpakket. De politie en GHOR hebben niet altijd genoeg capaciteiten, tijd en mensen. De GHOR heeft weinig evenementenadviseurs in dienst en bij de politie “is het een behoorlijke taak”: eigenlijk

hebben zij te weinig mensen, “zoveel aanvraag ligt er” (adviseur politie B). Vastgesteld kan worden dat er veel verschil is in de inzet van de middelen, maar dat dit verschil niet speelt in het netwerk. Het heeft geen invloed op hoe de deelnemers met elkaar omgaan, maar als deelnemers minder capaciteit hebben leidt dat tot een minder effectieve samenwerking.

Samenvattend: alleen het verschil in kennis heeft een negatieve invloed op de manier waarop de respondenten met elkaar omgaan en uiteindelijk op de effectiviteit van het netwerk. Verder is het ook minder goed voor het verloop van het vergunningverleningsproces als de gemeente Oss soms bepaalde inbreng niet laat meenemen bij opeenvolgende processen. Dit maakt dat dan dubbel werk wordt gedaan, wat niet effectief is maar geen invloed heeft op de gelijkwaardigheid. Verder zijn er ook verschillen in inzet van capaciteit. Het maakt het lastig voor het procesverloop en de effectiviteit als deelnemers niet op komen dagen of niet aanwezig kunnen zijn bij vooroverleggen. Toch hebben de machtsverhoudingen en capaciteitsverschillen in het algemeen geen grote invloed op de gelijkwaardigheid in de omgang.

Afsluiting

Als afsluiting is nog de vraag gesteld wat de respondenten in het algemeen vinden en wat ze graag anders zouden zien. Adviseur politie B en brandweer B stellen het op prijs dat de veiligheidsregio een grotere rol heeft opgepakt in het traject dan een aantal jaar geleden (adviseur politie B; adviseur brandweer B). Verder komt naar voren dat de respondenten graag meer eenduidigheid zouden zien door de regio heen en meer afstemming tussen gemeenten en ook met andere regio's (adviseur politie B). Organisator B vindt ook dat het “traject hoogwaardiger zou mogen zijn . . . dat ze meer eisen stellen aan de plannen” (organisator B). Omdat iedereen een evenement mag organiseren, is het idee dat de professionals aan meer eisen moeten voldoen dan particulieren: “ik zie sommige organisatoren binnen dezelfde gemeente en dan denk ik zij kunnen echt nooit aan dezelfde eisen hebben voldaan als wij. . . bijvoorbeeld alleen al een fatsoenlijke tekening” (organisator B). Daarbij speelt ook de roep naar meer gelijkheid bij vergunningaanvragen: “je moet de vrijheid hebben om te bepalen hoe je het [evenement] invult, maar je moet het wel op dezelfde manier onderbouwen” (organisator B). Ook evenementenregisseur Oss en casemanager VRBN A zouden allebei over de gehele lijn meer kennis en expertise willen zien bij de deelnemers van een traject (evenementenregisseur Oss; casemanager VRBN A).

5.2.4 Deelconclusie

Het doel in deze casus is om evenementen zo veilig mogelijk te krijgen, door een goed traject met een belangenafweging van de burgemeester en de juiste risicobeperkende maatregelen te treffen. Het doel blijkt deels behaald. Het is gebleken dat het proces niet altijd goed loopt. De volgende variabelen zijn verder onderzocht om uit te zoeken waar in het proces moeilijkheden ontstaan.

Allereerst blijkt het aantal deelnemers invloed te hebben op de effectiviteit van het vergunningverleningsproces. Bij een aantal overleggen bleek dat meer mensen dan nodig aanwezig was, waardoor minder effectief vergaderd kon worden. Het is dus zaak dat voor een effectief overleg een balans gevonden wordt tussen het aantal deelnemers, niet te veel, maar dat wel diegenen die de benodigde informatie hebben aanwezig zijn.

Oss is net begonnen met trajecten voor specifiek C-evenementen. Daarvoor hebben ze iemand van buitenaf ingehuurd die deze trajecten leidt. Dit is een omschakeling geweest maar heeft een positief effect gehad op de effectiviteit van het netwerk. Het is nu van belang dat dit verbeterproces doorgezet wordt.

In deze gemeente komt verder naar voren dat de mate waarin organisaties goed met elkaar kunnen samenwerken minder wordt beïnvloed door de sectoren waartoe organisaties behoren dan door het hebben van gelijke doelen en visies en de juiste kennis. Verwantschap in doelen en visies heeft een positieve weerslag op de samenwerking in het vergunningverleningsproces.

Met betrekking tot vertrouwen kan op basis van de indicatoren ‘verwachtingen’ en ‘bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid’ niet goed worden vastgesteld of en in welke mate er een vertrouwensband bestaat tussen de actoren. Het hebben van positieve of negatieve ervaringen in het netwerk zou wel de verwachtingen voor de toekomst en zodoende ook de vertrouwensband kunnen beïnvloeden, wat dan ook weer de effectiviteit van het netwerk zou kunnen beïnvloeden.

De communicatie verloopt minder goed wanneer informatie incompleet en niet tijdig wordt doorgestuurd. Veelal wordt op de juiste manieren gecommuniceerd, met een combinatie van informele en formele benaderingen. Daarnaast is er een combinatie van face-to-face en het gebruik van andere media wat volgens de respondenten goed werkt. De belangrijkste conclusie is dat de effectiviteit van het netwerk wordt verminderd door de incomplete en late informatieverstrekking omdat zo het proces minder goed kan verlopen.

Daarna is de leiderschapspositie van de gemeente Oss verder onderzocht. Het blijkt dat Oss de touwtjes goed in handen heeft en duidelijk de regievoerder is. Als het gaat om de tijdsplanning blijkt het mis te gaan, waardoor veel op het laatste moment moet en vergaderingen een drukke agenda krijgen. De rol van motivator hoeft de gemeente niet vaak op zich te nemen, en daar is ook een strategie voor. Verder kan de rol van belangenbehartiger nog iets beter. Al met al komt het bij de variabele 'leiderschap' aan op de planning van de verschillende stappen. Deze moet beter om een effectiever proces te realiseren.

In deze casus blijken de deelnemers zeer gemotiveerd. Bij de gemeente heerst het idee dat het vergunningverleningsproces essentieel en onmisbaar is. De adviesdiensten hebben ook als doel om een goed proces op te zetten. Ook de organisator ziet de toegevoegde waarde van het netwerk in. Dit komt de netwerkeffectiviteit alleen maar ten goede.

De respondenten geven aan elkaar goed te kennen en elkaar makkelijk te kunnen bereiken en benaderen. Op de momenten dat het weleens wringt wordt professioneel gehandeld om tot een oplossing te komen, door gelijk het gesprek met elkaar aan te gaan. Dit werkt bevorderlijk voor het vergunningverleningsproces in dit netwerk.

Tot slot is er sprake van verschil in kennis en ervaring tussen de deelnemers. Het blijkt dat deze verschillen ook een negatieve invloed hebben op hoe de deelnemers met elkaar omgaan. Verder wordt niet altijd alle inbreng meegewogen, wat geen verschil maakt met betrekking tot de gelijkwaardigheid, maar wel met betrekking tot de effectiviteit van het proces in het algemeen. Als niet alle inbreng mee wordt genomen kan informatie missen of moet dubbel werk worden geleverd. Dat komt het proces niet ten goede. Ook zijn er verschillen in capaciteit, wat niet bevorderlijk is voor het vergunningverleningsproces in het algemeen, maar er niet toe leidt dat deelnemers ongelijkwaardig met elkaar omgaan.

5.3 Casus Landerd

Gemeente Landerd is één van de kleinere gemeenten in Veiligheidsregio Brabant-Noord. Het is zowel qua inwonersaantal als oppervlakte de kleinste casus in dit onderzoek. In gemeente Landerd wonen 15.500 mensen. In tegenstelling tot de andere twee gemeenten is er geen stadskern, maar bestaat de gemeente uit zeventien dorpen en buurtschappen. De grootste kernen zijn, met in totaal ongeveer zeventuizend inwoners, de dorpen Schaijk en Zeeland, waar ook het gemeentekantoor zich bevindt. Ook deze gemeente is in het afgelopen jaar, 2019, begonnen met de C-evenementen behandelaanpak. Begin zomer 2019 vond het eerste

C-evenement plaats, de Break-Out Run. Dit is een obstacle run, een hardloopevenement door de natuur waarbij de deelnemers onderweg obstakels en hindernissen tegenkomen. De risico's zijn bij zulke evenementen anders van aard dan bij evenementen in stadscentrum zoals in Den Bosch en Oss. Bij obstacle runs hebben de risico's meer betrekking op gezondheid en natuur en minder op openbare orde.

Voor dit onderzoek is de evenementenvergunningverlener in Landerd geïnterviewd, die zal worden aangeduid als 'vergunningverlener Landerd'. Verder zijn vertegenwoordigers van Veiligheidsregio Brabant-Noord (VRBN), politie, GHOR, brandweer en organisatoren geïnterviewd. Zij worden aangeduid als respectievelijk casemanager VRBN A en B, adviseur politie C, adviseur GHOR A en B, adviseur brandweer B en organisator A. Een aantal respondenten was ook voor een of twee van de andere cases geïnterviewd. Om duidelijk te houden met betrekking tot welke gemeente zij antwoorden, is steeds de keuze gegeven om alle casus-specifieke vragen keer achter elkaar te beantwoorden, of om per gemeente de vragen te stellen.

5.3.1 Netwerkeffectiviteit

Eerst moet worden vastgesteld wat het doel is van het netwerk met betrekking tot het verlenen van vergunningen voor C-evenementen. Ook bij deze casus is een vaak genoemd doel 'een zo veilig mogelijk evenement'. Het doel van een 100% veilig evenement is, zoals al bij de vorige cases is aangetoond, onhaalbaar en wordt verder niet meegenomen. De deelnemers van het netwerk kunnen elk een eigen doel hebben en daarnaast bestaat er ook een algemeen doel van de organisatie. De algemene doelen komen veelal overeen. Vergunningverlener Landerd vindt het belangrijk om "zoveel mogelijk de risico's in beeld te brengen en die zoveel mogelijk te beperken" (vergunningverlener Landerd). Dit doel is bijna hetzelfde als die van adviseur brandweer B, zoals ook vermeld bij de vorige casus: "het doel is een veilig evenement en dat we de risico's dan zoveel mogelijk kunnen beperken" (adviseur brandweer B).

Casemanager VRBN A wil daarnaast ook de gemeente als vergunningverlener en regievoerder ondersteunen bij het in beeld brengen van de risico's (casemanager VRBN A). Deze worden kenbaar gemaakt bij de burgemeester, die de risico's en de belangen kan afwegen en daar een beslissing over kan nemen. Verder wil adviseur GHOR A door de gemaakte afspraken op papier te zetten deze handhaven en bij de organisatoren nagaan of zij de veiligheidsaspecten goed op orde hebben. Adviseur politie C streeft naar "professionalisering van alle partijen" en dan in het bijzonder de "gemeente en de ambtelijke laag", de vergunningverleners dus (adviseur politie C). Deze respondent streeft tevens naar

het duidelijk neerzetten “van de rol van de politie ten aanzien van evenementen”. Hiermee wordt bedoeld dat doordat er zoveel evenementen zijn, de politie steeds meer wordt ingezet, en er steeds meer van hen wordt gevraagd, als een soort “goedkope beveiliging”. Om dat te bereiken is “het zuiver houden van het proces”, met afgebakende processtappen, duidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden en advies dat de burgemeester in staat stelt om een beslissing te nemen, ook een doel (adviseur politie C).

Deze doelen worden wel meegenomen. Het blijkt dat het niet altijd lukt om risico's kenbaar te maken en een goed proces neer te zetten; tijdens een eerdere editie is het met betrekking tot verkeersveiligheid mis gegaan bij de Break Out Run, waardoor een “verkeersinfarct ontstond” en veel meer ambulance inzetten dan normaal is voor een obstacle run (adviseur GHOR A).

Ook editie 2019 ging niet helemaal volgens plan. Organisator A moest bijvoorbeeld op het laatste moment nog de plattegrond en de route aanpassen: “we waren met de opbouw van het evenement bezig, toen waren er nog wat aanpassingen nodig”. Dit bleek na een ‘ecologische quick-scan’, waarin werd gecontroleerd of de flora en fauna niet werden verstoord. De doelen die deze respondenten zijn deels behaald:

ja, we hebben alles van te voren getackeld omdat we dachten dat we het met een quick scan af konden, nee, want we hebben dus tijdens de opbouw nog aanpassingen moeten doorvoeren. . . . in het vervolg willen we dat echt op voorhand getackeld hebben (organisator A).

Het is dus niet gelukt alle risico's op voorhand in kaart te brengen, aangezien op het laatste moment uit de quick scan naar voren kwam dat er risico's waren voor de flora en fauna in het gebied. Adviseur politie C vindt ook dat de doelen slechts deels behaald zijn: “er zijn nog veel stappen in te maken, zowel richting de gemeente als richting het afstoten van werkzaamheden die eigenlijk niet meer zuiver bij ons thuis horen” (adviseur politie C).

Concluderend is het traject in de gemeente Landerd niet helemaal effectief aangezien het vergunningverleningsproces niet goed verloopt, waardoor niet alle risico's belicht worden van tevoren. Ook zijn de verschillende taken, verantwoordelijkheden en belangen niet voor alle deelnemers duidelijk.

5.3.2 Uitgangspositie

De eerste dimensie die wordt besproken is de ‘uitgangspositie’. Deze bestaat uit de variabelen grootte, ontwikkelingsfase en verwantschap.

Grootte

Normaal gesproken doen de gemeente, politie, brandweer, GHOR, veiligheidsregio en de organisator mee in het netwerk van de vergunningverlening. Het kan voorkomen dat soms meer partijen aan tafel zitten of juist minder. Aan de respondenten is gevraagd in welke mate zij elkaar kennen, hoe moeilijk het is om met iedereen in contact te komen en of het beter zou zijn of er meer of minder mensen mee zouden doen. Uit de interviews is duidelijk dat de verschillende deelnemers elkaar goed kennen omdat vaak dezelfde mensen aan tafel zitten, op de organisator na. Dit is een belangrijk gegeven, zoals adviseur GHOR A aanstipt (“dat is ook 110% noodzakelijk”) en ook adviseur politie C benadrukt dat het een voordeel is om elkaar goed te kennen “omdat je elkaars handelswijze en zienswijze leert kennen en leert respecteren” (adviseur politie C).

Daarnaast blijkt dat, ook al zijn de “lijntjes kort”, het voor de gemeente Landerd lastig is om alle spelers “op hetzelfde moment, dezelfde dag, dezelfde tijd aan tafel te krijgen”, door de “volle agenda’s” (adviseur brandweer B; vergunningverlener Landerd). Het ligt aan de aard van een evenement of het erg is dat soms deelnemers niet kunnen: “de brandweer is er niet altijd. De Break Out Run is voor hun natuurlijk niet zo heel spannend . . . dus dan vind ik het ook niet zo’n probleem” (vergunningverlener Landerd).

Op de vraag of er meer of minder mensen mee zouden moeten doen in het netwerk blijkt dat dit te maken heeft met het type evenement. Het belangrijkste is dat “de sleutelspelers aan tafel zitten” (adviseur politie C). Dit zijn volgens de respondenten de politie, brandweer, GHOR, veiligheidsregio, organisator en de gemeente. Andere vaak vermelde deelnemers zijn beveiliging en een verkeersmanagementbureau. Zo is er “zoveel mogelijk input, ieder op zijn eigen vakgebied” (adviseur politie C). Deze genoemde deelnemers zijn dus de kern, en verder “afhankelijk van waar het evenement plaatsvindt en de aard van het evenement” zouden door de gemeente nog andere partijen uitgenodigd kunnen worden. Belangrijk is dat “je voorkomt dat het een soort Poolse landdag wordt . . . dan wordt het echt onoverzichtelijk en dan gaat iedereen voor eigen parochie preken” (adviseur politie C). De ideale situatie is dus de kern, te weten de adviesdiensten, organisator, gemeente, met afhankelijk van de “toegevoegde waarde” die de partijen kunnen leveren nog bijvoorbeeld vervoerders, beveiliging, verkeersmanagement of natuurbeheerders (organisator A). Deze partijen kunnen ook voor een deel van het vergunningverleningsproces worden uitgenodigd. Elk evenement is dus “maatwerk” (casemanager VBRN A).

De deelnemers kennen elkaar dus goed. Dit blijkt een positief te hebben op de effectiviteit van het netwerk. Daarnaast is het belangrijk dat de juiste mensen worden uitgenodigd om bij te dragen aan het vergunningverleningsproces. De kernbezetting plus nog een paar andere partijen, afhankelijk van het type evenement, is de ideale situatie omdat dan de juiste informatie op tafel komt om de risico's te identificeren. De gemeente Landerd moet er voor waken niet te veel andere partijen dan de kern uit te nodigen. Te veel mensen werkt de effectiviteit van de vergaderingen en de samenwerking in het proces tegen.

Ontwikkelingsfase

Om vast te stellen wat de status is van de ontwikkelingsfase en wat dat betekent voor de effectiviteit is gevraagd wanneer Landerd voor het eerst het C-evenemententraject heeft doorlopen en wat er sindsdien is veranderd in de werkwijze. Het eerste evenement dat is geclassificeerd en behandeld als een C-evenement was de Break Out Run in juni 2019. Dit is niet de eerste editie van dit evenement, hiervoor is het altijd behandeld als een B-evenement. Dit jaar is na kritische overwegingen van de hindernissen en de consequenties van (kleine) incidenten besloten het evenement “op te schalen naar een C” (vergunningverlener Landerd).

Deze verandering was voor organisator A ingrijpender dan verwacht. Door een verschil in de werkwijze moest er nu meer gebeuren en dat was volgens organisator A “voor mijn gevoel nu meer dubbel werk” (organisator A). Over het algemeen is deze respondent wel positief over de veranderingen in de vergunningverlening. Vergunningverlener Landerd werkt zo'n twintig jaar in deze rol en heeft een enorme verandering gezien in de manier waarop het vergunningverlening proces wordt ingevuld. In het verleden ging dat met een telefoontje met een kort overzicht van de plannen, “op de achterkant van een bierviltje” bij wijze van spreken. Dat “kan tegenwoordig echt niet meer” (vergunningverlener Landerd).

Sindsdien is veel veranderd, bijvoorbeeld “in de manier van overleggen” (adviseur brandweer B). Dat betekent dat de veiligheidsregio erbij is gekomen wat als een positieve verandering wordt gezien, ook al duurt het proces nu langer en zijn de hulpdiensten “moeilijk bij elkaar te krijgen” (adviseur brandweer B). De manier waarop nu de risico's al vooraf in kaart worden gebracht is een belangrijke ontwikkeling. Het feit dat de gemeente nu beter weet hoe te handelen met betrekking tot evenementenveiligheid in het algemeen en in het geval van een incident in het bijzonder is een andere positieve verandering.

Daar staat tegenover dat de ervaring met specifiek C-evenementen nog minimaal is, zoals casemanager VRBN A ook opmerkte: “ik merkte wel bij de gemeente Landerd dat zij heel erg

moesten wennen aan het proces van C-evenementen. Dat ze nog niet goed wisten wat er bij kwam kijken, wat ze konden verwachten en wat hun rol daarbij is” (casemanager VRBN A). Dat heeft ook veroorzaakt dat de gemeente nog geen routines heeft kunnen aanleren en dat er ook dingen misliepen tijdens het proces. Dit heeft de effectiviteit van de samenwerking geen goed gedaan. Waar deze verminderde effectiviteit aan ligt komt bij de andere variabelen nog ter sprake.

Ter conclusie is het goed dat Landerd is begonnen met het classificeren en behandelen van C-evenementen; dat wordt door de deelnemers gewaardeerd. Wel is het noodzakelijk dat de opgezette processen voor C-evenementen verder worden ontwikkeld zodat vooral gemeente Landerd kan wennen aan de nieuwe rol. Eerder bleek al dat het proces niet optimaal verloopt, maar dat kan met verloop van tijd en meer ervaring verbeteren zodat het netwerk ook effectiever wordt.

Verwantschap

In dit onderzoek wordt met betrekking tot verwantschap de doelen, visies en de sector van de organisaties naast elkaar gezet. Bij de variabele ‘netwerkeffectiviteit’ bleek al dat het hoofddoel van de deelnemers vrijwel overeenkomt. Die hoofddoelen laten zich als volgt samenvatten: door tijdens een goed procesverloop de risico’s in kaart te brengen, bewust te worden van deze risico’s en zoveel mogelijk maatregelen treffen die risico’s zoveel mogelijk maken inperken. Zodoende de burgemeester de beslissing over de vergunning te laten nemen met de getroffen maatregelen en restrisico’s in het achterhoofd. Omdat de meeste deelnemers dit doel voor ogen hebben in het netwerk dit elkaar niet tegen.

Verder is gevraagd naar de visie van de deelnemers. Een vaak gehoorde mening is dat als het gaat om veiligheid het mes aan twee kanten snijdt en dat een balans gevonden moet worden tussen de baten en kosten van veiligheidsmaatregelen. Dit betekent bijvoorbeeld dat als het gaat om hardloopwedstrijden daarbij “een ernstig incident kan plaatsvinden . . . en je niet kunt uitsluiten dat het nooit gaat gebeuren. Het is ook ondoenlijk om tien ambulances op elk evenement neer te gaan zetten” (adviseur GHOR B). De kosten van veiligheid worden dan te hoog. Evenementenveiligheid is dus een belangrijk thema en door de gemeente worden ook steeds meer middelen gestoken in het vaststellen van een goed proces. De gemeente is ook van mening dat “evenementen in principe door mogen gaan”, omdat evenementen belangrijk zijn voor de “levendigheid van de kernen” (vergunningverlener Landerd). Evenementen worden ook gebruikt om “de gemeente positief op de kaart [te] zetten”. Maar ook wordt

benadrukt dat evenementen “niet kostte wat kost moet doorgaan” (vergunningverlener Landerd). De visie van de meeste respondenten is dus dat evenementen door moeten gaan en daarnaast zo veilig mogelijk moeten zijn. Daarbij moeten de kosten wel in verhouding zijn.

In de gemeente Landerd werken dezelfde soort organisaties in het netwerk. Dat betekent dat het merendeel, als overheidsorganisatie, behoort tot de publieke sector. Verder is de respondenten gevraagd wat de verschillen zijn in de samenwerking met commerciële en niet-commerciële organisatoren. Casemanager VRBN A en B en adviseur GHOR A zien heel duidelijk dat commerciële organisatoren de zaken beter op orde hebben. Er is volgens hun meer geld en meer kwaliteit beschikbaar waardoor de samenwerking vloeiender verloopt dan met niet-commerciële organisatoren zoals stichtingen (casemanager VRBN A; adviseur GHOR A). Dit geldt al helemaal bij overheidsorganisaties die een evenement organiseren. Adviseur brandweer B en GHOR B zijn wat minder stellig, zij zien ook dat over het algemeen het bij “de grote jongens” beter gaat, maar ook daar zijn weleens gebreken of zijn organisatoren niet doorleefd van het belang van veiligheid (adviseur GHOR B).

Vergunningverlener Landerd ziet juist weinig verschil: “het maakt eigenlijk niet zo heel veel uit. Het is net hoe de mensen er zelf in staan. . . . Het gaat er ook om in hoeverre zit het ook tussen de oren” (vergunningverlener Landerd). De crux zit hem dan in het feit dat de organisatoren mee gaan met de veiligheidsmaatregelen en het belang van veiligheid in het algemeen.

Adviseur politie C ziet weer wat anders, namelijk dat

de amateurs het vaak beter op orde hebben dan de grotere spelers. . . . niet de echt grote spelers, want die zorgen wel dat ze nergens door de mand vallen, maar ik merk wel dat er organisatoren van grote festivals zijn waarvan ik toch wel beter had verwacht (adviseur politie C).

Als het gaat om overheidsorganisaties dan “wordt het lastiger . . . dan krijg je bijna de slager die zijn eigen vlees keurt”, en een spanningsveld tussen de veiligheidsbelangen van de politie en de commerciële belangen van de gemeente (adviseur politie C).

Al met al blijkt dat de overeenkomende doelen en visies het procesverloop enigszins makkelijker en effectiever maken. De sector waartoe de organisator behoort is volgens een aantal respondenten wel degelijk van invloed, terwijl anderen vinden dat het gaat om de mate waarin de organisator voldoende middelen heeft en/of het veiligheidsbelang inziet. Wel blijkt

dat als de sector invloed heeft volgens respondenten, zij de samenwerking met commerciële partijen makkelijker vinden. De crux met betrekking tot netwerkeffectiviteit blijkt dus te zitten in de capaciteiten, ervaring en kennis van de organisator en in mindere mate de gezamenlijke doelen en visie.

5.3.3 Interorganisationale verhoudingen

In deze subparagraaf worden de variabelen behorende tot de tweede dimensie ‘interorganisationale verhoudingen’ behandeld. Dit zijn vertrouwen, communicatie, leiderschap, motivatie, persoonlijke relaties en gelijkwaardigheid. Geëindigd wordt met een afsluiting waarin respondenten de kans kregen nog toevoegingen te doen op hun antwoorden.

Vertrouwen

Om te bepalen wat de mate is van vertrouwen in dit netwerk is gevraagd naar de verwachtingen, ervaringen en bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid. De antwoorden met betrekking tot de verwachtingen hebben veelal te maken met de inzet van de andere deelnemers. Zo verwacht de vergunningverlener Landerd dat de aanvragen op tijd binnen zijn en dat de adviesdiensten aanwezig zijn bij de overleggen (vergunningverlener Landerd). Organisator A verwacht ook dat iedereen aanwezig is en dat de adviesdiensten kennis hebben genomen van de plannen (organisator A). Casemanager VRBN A heeft ook de verwachting dat de andere deelnemers zijn voorbereid en daarnaast dat de gemeente de regie voert in het proces en zodoende op tijd het traject start (casemanager VRBN A). Dat komt overeen met wat adviseur GHOR A noemde, namelijk dat de gemeente ook de juiste documenten doorstuurt en op tijd de adviesaanvraag doet (adviseur GHOR A). Adviseur politie C is er kort over: “wat ik verwacht is dat iedereen zijn werk doet. Meer ook niet” (adviseur politie C). Uit de antwoorden blijkt niet wat voor invloed de verwachtingen hebben op de onderlinge vertrouwensband en wat het betekent voor de effectiviteit van het netwerk.

Daarna is gepeild wat de ervaringen zijn in het netwerk. Die blijken wisselend te zijn, maar wel redelijk positief. Er lijken vooral problemen te zijn met de aanwezigheid van de hulpdiensten. Volgens adviseur politie C zijn er verder “voornamelijk positieve ervaringen, de weinige negatieve ervaringen hebben te maken met onervarenheid vanuit de gemeente als regievoerder” (adviseur politie C). Deze onervarenheid is te zien in hoe de gemeente omgaat met mondige organisatoren: soms “laat de gemeente zich overrulen” en moeten de hulpdiensten bijspringen om te zorgen dat bepaalde zaken niet geaccepteerd worden (adviseur politie C).

Daarnaast blijkt de onervarenheid van de gemeente uit antwoorden van casemanager VRBN A, namelijk dat gemeente Landerd “niet altijd op zijn strepen staat” (casemanager VRBN A). Dat komt volgens deze respondent doordat de gemeente Landerd het vergunningverleningsproces “als een administratief proces [ziet] in plaats van een veiligheidskritisch proces” (casemanager VRBN A). Met een veiligheidskritisch proces wordt bedoeld dat in het proces veiligheidsrisico’s worden herkend en geminimaliseerd. Een administratief proces is een vergunning verlenen om de vergunning.

Als laatste is gevraagd naar de bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid. Er zijn meerdere afhankelijkheidsrelaties: de hulpdiensten onderling en de gemeente ten opzichte van de hulpdiensten. Alle hulpdiensten benadrukken in deze casus onderling niet afhankelijk te zijn van elkaar: “wij doen ons ding” (adviseur politie C), en: “de politie adviseert op het feestje van de politie, wij op het brandweerfeestje en de GHOR op de GHOR” (adviseur brandweer B). Dit geldt specifiek voor het advies, want tegelijkertijd wordt het wel als vervelend beschouwd als een of meerdere diensten niet op komen dagen bij vooroverleggen. Voor een C-evenementenaanpak is het namelijk van belang dat in de vooroverleggen de juiste kennis beschikbaar is, om zo een compleet beeld te kunnen vormen en de “integraliteit” te kunnen bereiken die casemanager VRBN A nodig acht (casemanager VRBN A). Daarvoor is de gemeente afhankelijk van de adviesdiensten: “want iedereen heeft zijn eigen expertise, en ik kan bijvoorbeeld niet op de stoel van de politie gaan zitten” (vergunningverlener Landerd). De adviesdiensten zijn wat betreft informatie weldegelijk afhankelijk van de gemeente, en dat zij die “op tijd en volledig” doorsturen (adviseur brandweer B). De afhankelijkheid van de gemeente ten opzichte van de hulpdiensten meer als een gegeven beschouwd dan iets wat zou moeten veranderen of wat in de weg staat, mits de informatie op tijd wordt doorgestuurd van beide kanten.

Ter conclusie valt op basis van deze antwoorden weinig te zeggen over wat de indicatoren doen voor het onderlinge vertrouwen en voor de effectiviteit van het netwerk. De genoemde verwachtingen zijn meer procesmatig. De ervaringen in deze casus zijn wisselend, met iets meer positieve dan negatieve gebeurtenissen. De heersende verwachtingen en ervaringen laten zien dat het weleens misgaat met betrekking tot de rol van de gemeente, dat komt later nog ter sprake bij ‘leiderschap’, maar het laat geen invloed zien op de mate van vertrouwen. Verder staan de respondenten vooral neutraal tegenover de bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid. Tussen de hulpdiensten bestaat nauwelijks een afhankelijkheidsrelatie, en die van de gemeente ten opzichte van de hulpdiensten wordt gezien als een vanzelfsprekendheid.

Communicatie

Bij deze variabele is gekeken naar drie indicatoren; ten eerste of er open en frequent wordt gecommuniceerd. Eerst is gevraagd hoe vaak de gemeente Landerd communiceert en of dit frequent genoeg is; “zij communiceren regelmatig over een evenement, dat is vaak genoeg” (adviseur brandweer B); en: “vaak genoeg, het aantal is heel verschillend per evenement, maar wel goed” (organisator A). Ook is om de twee weken een vast vergadermoment gepland waar de brandweer sowieso aanwezig is. De benodigde informatie wordt op de juiste wijze doorgegeven, “als de informatie voorhanden is dan heb ik het ook” (adviseur brandweer B). Verder is “de vergunningverlener daar altijd heel erg secuur op de compleetheid van documenten en tijdige adviesaanvragen” (adviseur GHOR A). Bovendien meldde adviseur politie C nog dat het voor de adviesdiensten van belang is dat de gemeente ook de kleine veranderingen in plannen doorgeeft. Het blijkt dat ze dat niet altijd doorgeven aan de adviesdiensten of er zelfs niet van af weten: “ik denk dat dat een serieuze valkuil is, waar we met zijn allen scherp op moeten blijven” (adviseur politie C). Wat betreft de meer ‘administratieve’ kant van communicatie gaat het dus redelijk goed in Landerd, wat de communicatie en het procesverloop makkelijker maakt, waardoor risico’s op tijd kunnen worden geïdentificeerd.

De tweede indicator heeft betrekking op de informele en/of formele communicatiestructuren. Dat gaat in de gemeente Landerd volgens adviseur GHOR A met een combinatie van beide: “formeel in de zin van: alles staat op schrift, adviesaanvragen bijvoorbeeld . . . maar soms even afstemmen kan ook heel informeel gaan, ook weleens last minute met een belletje” (adviseur GHOR A). De combinatie van beide werkt goed, organisator A zou het graag “informeel, maar wel zakelijk houden” (organisator A).

Ten derde is er dus sowieso elke twee weken een vast contactmoment met de brandweer in een vergadering, dus face-to-face communicatie: “als we gewoon de stappen doorlopen zien we elkaar regelmatig” (adviseur brandweer B). Daarnaast verloopt de communicatie verschillend met betrekking tot het medium van communiceren: “dat gaat van een telefoontje tot een appje, sommige collega’s wenden dat wel af, van: ‘ik ga niet appen met een gemeente’, maar ik heb daar zelf geen moeite mee” (adviseur brandweer B). Dit laat ook de informele kant zien van de communicatie en dat de gemeente snel even een vraag kan stellen of kan afstemmen.

Over het algemeen gaat het met de communicatie redelijk goed, op een paar kleine punten na wordt de belangrijkste informatie doorgegeven; bevat de combinatie van informele en formele communicatiestructuren en de verschillende communicatievormen. Al met al zijn er weinig aanmerkingen op de communicatie vanuit de gemeente Landerd, wat positief is voor het behalen van het doel: een zuiver proces om zodoende de risico's goed te kunnen identificeren.

Leiderschap

Ook bij deze variabele zijn meerdere indicatoren onderzocht, in dit geval hebben die betrekking op leiderschap. Alle deelnemers zijn het er bij voorbaat over eens dat de gemeente de partij is die het netwerk moet leiden, “als bevoegd gezag”; en “vanwege de rol als vergunningverlener en regisseur” (adviseur brandweer B; casemanager VRBN A). Voor de organisator is dit een fijn gegeven want “ik weet dan bij wie ik kan aankloppen, het wordt voor mij allemaal goed bij elkaar verzameld” (organisator A). Wel is de ervaring van de gemeente Landerd op het gebied van de vergunningverlening van C-evenementen minimaal, zoals ook bij ‘ontwikkelingsfase’ al is aangetoond. Sinds dit jaar heeft de gemeente de regierol op zich genomen. Dit wordt wel gezien als een goede vooruitgang, al moest de veiligheidsregio nog wel bijspringen: “ik heb hun telefonisch verteld wat we dan doen bij C-evenementen . . . en dat de keuze bij hun ligt”, dus dat de gemeente de behandelaanpak kan bepalen (casemanager VRBN A). Ook werd eerder al vermeld dat de gemeente Landerd de vergunning als een “administratief instrument ziet” in plaats van een “instrument om de veiligheid te waarborgen, een veiligheidskritisich instrument” (casemanager VRBN A). Er is dus nog ruimte om de vergunningverlening uit te diepen zodat het ook beter kan bijdragen aan de doelen van veilige evenementen neerzetten en de risico's tijdig te identificeren.

Het is ook belangrijk dat de gemeente het belang van een goed proces inziet bij de rol van planner, waar dit jaar moeilijkheden mee ontstonden. Dit wordt ook beaamd door de vergunningverlener:

het is af en toe best lastig om iets ingepland te krijgen . . . Dat is een punt van aandacht . . . Dan zegt een belangrijke partner op het laatste moment af, dan zie ik die termijn steeds korter worden en dan moet het [proces] eigenlijk nog beginnen. Je hebt veel mensen waarmee je rekening moet houden (vergunningverlener Landerd).

Er wordt genoeg tijd ingepland, maar doordat de hulpdiensten niet altijd kunnen is het moeilijk om het tijdsfad te bewaken. Doordat de gemeente daarnaast weinig ervaring heeft met de leidende rol wordt dan ook niet goed doorgezet met de afspraken. Voor de adviesaanvragen bij de hulpdiensten wordt wel tijd genoeg ingepland: de gemeente is “tijdig met adviesaanvragen en ze geven je echt de ruimte van twee à drie weken om een advies op te stellen” (adviseur GHOR A). Vanuit de organisator komt echter een ander geluid: op het laatst werd nog een andere organisatie uitgenodigd die moest kijken naar de risico’s voor de natuur middels een ‘ecologische quick-scan’. Toen moest op het laatste moment nog wat veranderen op de plattegrond en het parcours.

Verder hoeft de gemeente de andere partijen niet extra te motiveren, zoals ook aangetoond wordt bij de volgende variabele ‘motivatie’. Bij de brandweer wordt volgens afspraak gewerkt en garanderen ze dat als conform het proces gewerkt wordt er binnen twee weken een advies gegeven wordt (adviseur brandweer B). Wel blijkt echter dat adviesdiensten vaak afzeggen.

Daarnaast is nog gekeken naar de rol van de gemeente als belangenbehartiger. Als belangen botsen hoeft de gemeente niet zo vaak op te treden, want meestal wordt dat door de hulpdiensten onderling opgelost door met elkaar in gesprek te gaan (vergunningverlener Landerd). Het is volgens adviseur politie C aan alle deelnemers “om ook begrip te tonen naar de belangen van de andere partij” en zodoende consensus te vinden (adviseur politie C). De hulpdiensten “staan in dienst van de gemeente”, dus uiteindelijk is hun standpunt leidend. De inbreng van de hulpdiensten wordt uiteraard wel meegenomen, maar het is aan de gemeente om het doorslaggevende besluit te nemen (adviseur brandweer B).

Wat betreft leiderschap gaat het over het geheel genomen redelijk, vooral als het gaat om het motiveren en de rol van belangenbehartiger. Met de rol van planner en de manier waarop Landerd zichzelf positioneert als regisseur van het vergunningverleningsproces gaat het minder goed. Het heeft een negatief effect op de netwerksamenwerking als afspraken en de planning op zijn beloop worden gelaten en daardoor veel dingen pas op het laatste moment worden gedaan: het werkt het verloop van het vergunningverleningsproces tegen.

Motivatie

Bij het meten van de motivatie moet eerst het doel van de samenwerking worden vastgesteld. De reden dat de respondenten deelnemen aan het netwerk is om evenementen zo veilig mogelijk te maken, door het in kaart brengen van de risico’s, daar bewust van te worden en

veiligheidsmaatregelen op te nemen en op deze manier de burgemeester in staat te stellen een goede afweging te kunnen maken met betrekking tot de vergunning.

Daarna is gevraagd of zij vinden dat de werkzaamheden in het netwerk van toegevoegde waarde zijn om deze doelen te halen. De toegevoegde waarde van de samenwerking zit hem in de verschillende expertises die de deelnemers in te brengen hebben volgens vergunningverlener Landerd. De adviesdiensten kunnen suggesties doen waar de gemeente en organisator op moeten letten. Dat is dan ook wat organisator A graag wil zien, “omdat je van tevoren alles getackeld wil hebben” (organisator A). De gemeente, de burgemeester uiteindelijk, kan zo voorwaarden stellen voor een vergunning, en de organisator heeft dan tijd om de planning en opbouw aan te passen. Ook kunnen dan operationele afspraken gemaakt worden tussen de hulpdiensten. Casemanager VBRN A en brandweer adviseur B zien daar, in de kennisuitwisseling, de toegevoegde waarde van de werkzaamheden in het vergunningverleningsproces, want uiteindelijk “smeed je daar een plan” bijvoorbeeld voor de calamiteitenroutes (adviseur brandweer B). Dan is ook, als het goed is, “iedereen al geïnformeerd” en op het moment dat er dan iets misgaat “kunnen we meteen handelen” (adviseur GHOR A).

Toch is een vergunningverleningsproces niet voor elke deelnemer altijd even relevant. Sportevenementen hebben bijvoorbeeld meer gezondheidsgerelateerde risico's, dus kunnen relevanter zijn voor de GHOR dan voor de politie of brandweer (adviseur GHOR B). Het is wel van belang dat de andere hulpdiensten weten dat een evenement speelt uiteraard, met het oog op de reguliere situatie en ‘voor het geval dat’.

Uit de antwoorden blijkt dat de motivatie en de wil om de risico's in kaart te brengen en te beperken groot is. Alle respondenten zien de toegevoegde waarde van de werkzaamheden met betrekking tot deze doelen. Deze mate van motivatie heeft dan ook een positief effect op de netwerkeffectiviteit.

Persoonlijke relaties

Met betrekking tot deze variabele is gevraagd of de respondenten elkaar goed kennen en of ze goed met elkaar overweg kunnen. De meeste deelnemers komen elkaar regelmatig tegen, ook bijvoorbeeld bij de voorbereidingen voor kleinere B-evenementen. Zo leren ze “elkaar wel beter kennen”, dit gaat tot persoonlijke felicitaties en Whatsapp-gesprekken toe (adviseur brandweer B). Eerder in dit hoofdstuk is al aangetoond dat adviseur politie C de bekendheid met elkaar een “voordeel” vindt, omdat je “elkaars handelswijze en zienswijze leert kennen en

respecteren”. Toch is dit tegelijkertijd een risico volgens deze respondent: “dat het teveel oude jongens krentenbrood wordt” (adviseur politie C). Tot nu toe is dat nog niet gebleken, maar het kan dus iets zijn om rekening mee te houden. Wel blijkt dus dat het noodzakelijk is dat respondenten elkaar kennen voor een goede samenwerking (adviseur GHOR A).

Doordat veel evenementen een jaarlijkse traditie zijn in deze gemeente, zijn er al vele edities geweest van bepaalde evenementen. Daardoor is het voor de vergunningverlener Landerd ook mogelijk om te anticiperen op de reactie van de organisatoren op maatregelen en voorwaarden die zij stellen: “bij sommige [organisatoren] weet je dat doen ze wel, over sommige [organisatoren] heb je twijfels en bij andere [organisatoren] weet je dat ze bepaalde maatregelen niet uitvoeren . . . ik ken die mensen al zo lang, dat ik dat wel in kan schatten” (vergunningverlener Landerd). De gemeente kan zo zelf wel vooraf een strategie bedenken om hiermee om te gaan en te zorgen dat maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Soms zijn er weleens “professionele ruzies”, zoals adviseur GHOR A het noemde (adviseur GHOR A). Dan is het van belang toch samen “de neuzen weer dezelfde kant op te krijgen” door met elkaar in gesprek te gaan (adviseur brandweer B). Het uitgangspunt is dat door tijdig met elkaar in overleg te gaan voorkomen wordt dat tegenstellingen uitmonden in ruzies.

Het blijkt wat betreft persoonlijke relaties ook in deze casus goed te gaan. Respondenten proberen zo professioneel mogelijk te werk te gaan. Geconcludeerd kan worden dat de manier waarop met elkaar wordt omgegaan een positieve invloed heeft op het verloop van het vergunningverleningsproces en de effectiviteit van het netwerk.

Gelijkwaardigheid

Bij de variabele ‘gelijkwaardigheid’ wordt gekeken naar de indicatoren kennis en expertise, macht en middelen. De kennis en expertise van de respondenten liggen ver uiteen: respondenten hebben tussen twee en twintig jaar ervaring met evenementenveiligheid. Adviseur politie C heeft een vooropleiding gedaan die redelijk aansluit bij de taken van operationeel expert evenementen en organisator A heeft een opleiding gedaan met betrekking tot evenementenorganisatie. De andere respondenten hebben hun ervaring en kennis veelal in het veld opgedaan. De adviespartijen schatten de ervaring van de andere adviespartijen vaak in als goed: “daar zitten ter zake kundige mensen aan tafel, die met een ruime ervaring werken”. Als het echter gaat over gemeenten “loopt dat sterk uiteen” (adviseur politie C).

Met betrekking tot ervaring met C-evenementen hebben, behalve de vergunningverlener, de meeste respondenten meerdere jaren ervaring met het vergunningverleningsproces van C-evenementen bij andere gemeenten en evenementen. Dat betekent dat de partij die normaal gesproken het proces moet regisseren en de belangrijkste keuzes maakt, de gemeente, in dit geval de minste ervaring heeft. De gemeente heeft vooraf met de veiligheidsregio overlegd over hoe het proces er normaal gesproken uit ziet. Casemanager VBRN A heeft duidelijk gemaakt dat de keuzes en de belangrijke besluiten bij de vergunningverlener liggen. Deze onwennigheid met het proces maakte het soms wel lastig. Zo was het traject al begonnen voordat besloten was om het “op te schalen naar een C” en was het lastig om de planning nog rond te krijgen. Daardoor heeft het allemaal “iets langer heeft geduurd” en moest veel nog op het laatste moment gebeuren (vergunningverlener Landerd).

Daarna is gekeken naar de machtsverhoudingen in het netwerk. Aan de gemeente is gevraagd hoe zij de actoren actief betrekken bij het proces. Dat doen ze door vergaderingen in te plannen en daar te overleggen met de verschillende deelnemers, te bellen voor extra informatie of “een rondje mailen” (vergunningverlener Landerd). Verder is gevraagd naar hoe zij omgaan met een deelnemer die het proces te veel beïnvloedt. Daarbij kwam het standpunt een deelnemer dat met een reden doet: “misschien zijn ze het niet eens met hoe het [evenement] er uit ziet” en “misschien kan het ook gewoon echt niet” (vergunningverlener Landerd). Deze situaties worden dus serieus genomen en de verschillende standpunten worden dan ook zo veel mogelijk meegenomen. De hulpdiensten nemen voornamelijk het standpunt in dat zij de gemeente adviseren en dat het dus aan de gemeente zelf is om te reageren als de machtsverhoudingen uit balans raken.

Tot slot is onderzocht wat de beschikbare middelen zijn en of verschillen daarin invloed hebben op de gelijkwaardigheid van de deelnemers. De inzet blijkt verschillend te zijn. Eerder bleek verder al dat de deelnemers niet altijd genoeg middelen hebben. Bij deze casus kwam naar voren dat de politie en GHOR niet genoeg capaciteiten hebben om bij elk overleg mensen aan tafel te krijgen. Dan gaat het dus vooral om tijd en/of mensen. Dat geldt ook voor het netwerk in het algemeen: bij de vergunningverlening wordt niet goed de tijdsplanning bewaakt. Uit de antwoorden blijkt dat het belangrijk is dat van iedere adviespartij iemand aan tafel is, maar dat als dit niet het geval is, de deelnemers elkaar niet minder gelijkwaardig benaderen.

Concluderend zijn er wel degelijk verschillen in de kennis en expertise, macht en middelen, maar heeft dat geen negatieve invloed op de verstandhoudingen en de omgang in het netwerk.

De adviesdiensten accepteren hun rol als adviseur en de rol van de gemeente als procesregisseur. Eventuele punten van kritiek en/of aandacht vanuit de hulpdiensten worden serieus meegenomen door de gemeente. Dat heeft een positieve invloed op de mate van gelijkwaardigheid en effectiviteit van het netwerk. Het wordt daarentegen wel als vervelend beschouwd als partijen weinig tijd of mensen hebben, maar op de gelijkwaardigheid heeft het weinig invloed. Wel is te weinig capaciteit in het algemeen negatief voor de netwerkeffectiviteit als de juiste mensen niet aanwezig zijn waardoor informatie mist.

Afsluiting

De afsluitende vraag was wat de respondenten vinden van het netwerk in het geheel en of belangrijke zaken anders moeten. Adviseur brandweer B benadrukt het belang van de doorlooptijden: “als dat geregeld is, is er rust. Dan hoeven we elkaar niet op te jagen en hebben we allemaal de tijd om te werken conform procesafspraken” (adviseur brandweer B). Adviseur politie C benadrukt het belang van kennisverrijking en –uitwisseling over het gehele netwerk: “we zijn er razend slecht in om onze kennis en kunde op te doen bij iemand anders . . . je moet bereid zijn om te willen vragen” (adviseur politie C). Vanuit de gemeente komt de vraag om problemen “iets praktischer op te lossen”, dus als het kan om dan los van het proces te handelen, “soms dan moet het even net wat anders” (vergunningverlener Landerd).

5.3.4 Deelconclusie

Het doel dat dit netwerk beoogt te behalen is tijdens het vergunningverleningsproces bewust worden van de risico's rondom een evenement door deze in kaart te brengen, daarna daar maatregelen op te treffen en de restrisico's bij de burgmeester aan te kaarten. Dit doel wordt ten dele behaald. Het vergunningverleningsproces loopt niet zoals gewenst, waardoor vooraf informatie mist en niet alle risico's op tijd worden belicht.

Het aantal deelnemers in een netwerk, de grootte, heeft invloed op de effectiviteit van de samenwerking in het netwerk. Het is van belang dat de juiste mensen de vergaderingen bijwonen, zodat de risico's goed in kaart kunnen worden gebracht. De kernbezetting, bestaande uit politie, brandweer, GHOR, veiligheidsregio, gemeente en organisator, is het beste voor een effectieve vergadering. Verder is het maatwerk: afhankelijk van de aard van het evenement kunnen nog andere partijen uitgenodigd worden.

Doordat de gemeente net is begonnen met de C-behandelaanpak, is nog geen tijd geweest in het netwerk voor het aanleren van vaste werkwijzen. De gemeente Landerd moet nog wennen aan de leiderschapsrol en dat heeft dan ook een negatief effect op de effectiviteit: doordat

bepaalde stappen in het proces nog teveel op hun beloop worden gelaten waardoor informatie te laat komt. De start met de C-behandelaanpak wordt al met al gezien als een positieve verandering, maar er is nog ruimte voor verbetering.

Verwantschap met betrekking tot doelen en visie blijkt de samenwerking enigszins makkelijker te maken. De sector waartoe de organisator behoort is niet volgens iedereen van invloed. Een aantal respondenten geeft aan dat de mate waarin het belang van veiligheid wordt ingezien door de organisator alsmede de beschikbare kennis en capaciteiten bepalen hoe effectief het proces verloopt. Dan maakt het niet uit of organisaties verwant zijn aan elkaar. Andere respondenten vinden dat het proces juist makkelijker is met commerciële organisatoren. Ook dan is de reden dat zij meer geld en ervaring hebben met grote evenementen dan niet-commerciële organisatoren. In essentie komt het bij de derde indicator neer op de capaciteiten, ervaring en kennis van de organisator.

Op basis van de antwoorden kan niet vastgesteld worden wat de mate is van vertrouwen in het netwerk en wat dat voor invloed heeft op de netwerkeffectiviteit. De genoemde verwachtingen hebben meer betrekking op hoe het vergunningverleningsproces verloopt dan op de vertrouwensband. De ervaringen met elkaar zijn wisselend maar overwegend positief. De bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid is er niet altijd of wordt gezien als een gegeven in dit netwerk: uit de antwoorden blijkt niet of dat er meer of minder afhankelijkheid zou moeten zijn.

Communicatief gaat het redelijk goed in gemeente Landerd. De respondenten geven aan dat de gemeente bezig is met de compleetheid en tijdigheid van de informatie die wordt doorgegeven. Ook de manier waarop, informeel en/of formeel, en hoe gemeente Landerd informatie overbrengt, face-to-face in vergaderingen of via de mail, loopt goed. Dit is bevorderend voor de effectiviteit van het netwerk: het maakt het makkelijker om samen te werken aan de doelen.

De gemeente Landerd doet het minder goed als het gaat om verschillende leiderschapsrollen. Het gaat tot nu toe mis bij het inplannen van vergaderingen waarbij elke partij wordt verwacht. Dit heeft ook te maken met de rol van motivator: de gemeente zou de hulpdiensten beter moeten betrekken bij het vergunningverleningsproces. Als belangenbehartiger gaat het wel wat beter, ook omdat er nog niet grote problemen zijn geweest wat betreft tegengestelde belangen. Al met al heeft het een negatieve weerslag op de effectiviteit van het netwerk als de

gemeente de tijdsplanning niet goed bewaakt en de hulpdiensten niet aanwezig zijn. Het wordt dan moeilijker om de netwerkdoelen te behalen.

De motivatie is groot bij de deelnemers van het netwerk. Zij zien de toegevoegde waarde van de werkzaamheden met betrekking tot het bereiken van het doel. Dit is goed voor de effectiviteit van de samenwerking tijdens het vergunningverleningsproces.

De actoren kennen elkaar goed en kunnen elkaar makkelijk bereiken. Getracht wordt om professioneel en zakelijk met elkaar om te gaan. Een goede werkrelatie wordt gezien als noodzakelijk voor een goede samenwerking. Voorgaande heeft een positieve invloed op de netwerkeffectiviteit.

Tot slot bestaan er verschillen in het kennisniveau en expertise van de deelnemers en de beschikbare middelen. Het blijkt dat deze weinig invloed hebben op de mate van gelijkwaardigheid in de omgang. Wel vinden de respondenten het vervelend als partijen te weinig tijd of mensen beschikbaar hebben, wat het verloop van het proces bemoeilijkt. Daarnaast reageert de gemeente op de goede manier als een partij het vergunningverleningsproces te veel beïnvloedt en nemen zij de adviespartijen serieus. Dit is wel goed voor de mate van gelijkwaardigheid en zodoende de effectiviteit van het netwerk.

5.4 Vergelijking cases

In deze paragraaf worden de bevindingen van de drie cases Den Bosch, Oss en Landerd vergeleken. Per variabele worden de punten naast elkaar gezet. Aan het eind wordt dit samengevat in een tabel.

Uit de theorie blijkt dat effectiviteit gemeten wordt aan de hand van doelbereiking. Met andere woorden: een effectief netwerk bereikt de doelen waarvoor het is opgericht. De respondenten noemden twee belangrijke doelen: ten eerste is het doel om evenementen zo veilig mogelijk te maken. De respondenten laten weten dat dit doel niet haalbaar is en daarnaast is het ook niet meetbaar. Daarom wordt gefocust op het tweede doel: een zuiver, goedlopend proces zodat de burgemeester in staat is de belangen en risico's af te wegen en op basis daarvan een beslissing kan maken. Alle drie de cases blijken niet helemaal effectief te zijn, omdat het tweede doel niet altijd wordt behaald. Het blijkt dat in alle drie de cases het traject niet zuiver verloopt: in Den Bosch komt dat omdat de gemeente nog zoekende is naar

hoe het proces goed moet worden ingericht, in Oss komt dat omdat informatie niet altijd op de juiste plek terecht komt en in Landerd worden niet alle risico's op tijd aangekaart. In hoofdstuk 2 zijn variabelen geformuleerd die kunnen verklaren waarom de netwerken wel of niet hun doel behalen en wel of niet effectief zijn. Deze zullen hieronder achtereenvolgens worden besproken.

Bij de drie cases komt naar voren dat de grootte van het netwerk vooral van invloed is op de effectiviteit van de vergaderingen tijdens het vergunningverleningsproces. Als teveel mensen aanwezig zijn kan niet goed worden vergaderd en gaat informatie verloren doordat er geen tijd is om alles goed te doorspreken. Bij te weinig aanwezigen ontbreekt juist informatie. De meeste respondenten geven aan dat in het ideale geval de hulpdiensten, veiligheidsregio, organisator en gemeente aanwezig zijn, aangevuld met andere partijen afhankelijk van de aard van het evenement. Dan zijn niet te veel mensen aanwezig en is wel de benodigde informatie beschikbaar.

Ook de ontwikkelingsfase blijkt van invloed te zijn op de effectiviteit van de drie onderzochte netwerken. Alle drie zijn het beginnende netwerken en zijn er nog geen vaste routines ingebouwd voor het doorlopen van het proces. Den Bosch is al wel langer bezig met een multidisciplinaire aanpak; in Oss is iemand ingehuurd om de werkzaamheden rondom evenementenveiligheid te professionaliseren en Landerd heeft daarvoor overlegd met de veiligheidsregio. Ondanks dat het proces nog niet helemaal goed verloopt in de cases, wordt in alle gemeenten de C-behandelaanpak gezien als een vooruitgang en verbetering met betrekking tot de doelbereiking.

Bij de variabele 'verwantschap' kan bij de drie cases geconcludeerd worden dat gelijke doelen en visie de samenwerking tijdens het proces kan vergemakkelijken. Het is bevorderend voor de effectiviteit van het netwerk als de verschillende deelnemers naar hetzelfde doel werken en dezelfde ideeën hebben over hoe deze doelen bereikt moeten worden. Als het gaat om gelijke sectoren waartoe de actoren behoren blijkt bij alle drie de cases dat het bij een organisator niet zozeer gaat om of het een commercieel of niet-commercieel bedrijf is, maar of deze organisator voldoende capaciteiten (kennis, expertise, tijd en mensen) heeft en het belang van veiligheid goed inziet. In Den Bosch bleek dat vooral het geval te zijn bij commerciële organisatoren, maar in Oss en Landerd waren de respondenten minder stellig. Daar blijkt ook ervaring te zijn met niet-commerciële organisatoren die hun zaken goed op orde hebben zodat het proces ook soepeler verliep.

De mate van vertrouwen werd gemeten door naar drie indicatoren te kijken; ten eerste de verwachtingen die spelen. Bij alle drie de cases bleek dat de antwoorden niet terug te leiden zijn naar een vertrouwensband. Op basis van de gegeven antwoorden kan niet worden vastgesteld wat verwachtingen doen voor de mate van vertrouwen. Ten tweede is gevraagd wat de ervaringen zijn met de andere deelnemers. Daarbij blijkt dat negatieve ervaringen negatief kunnen zijn voor het vertrouwen, en positieve ervaringen in het verleden positief kunnen zijn. Tot slot is gevraagd naar de bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid. In Den Bosch wordt de afhankelijkheidsrelatie gezien als een noodzakelijkheid, in Oss kon niet goed worden vastgesteld of die bereidheid er is en in Landerd komt ook geen eenduidig resultaat naar voren. Al met al kan ook met deze indicator niet worden gemeten wat de mate is van vertrouwen in de netwerken. Doordat de mate van vertrouwen niet te meten is, kan ook niet worden vastgesteld wat voor effect de mate van vertrouwen heeft op de effectiviteit van het netwerk.

Dat betreft de communicatie blijkt bij twee van de drie cases minder goed te verlopen. In Den Bosch en Oss gaat het met name mis op de inhoud. Dat betekent dat plannen (calamiteitenplannen, verkeersplannen, et cetera) missen of dat informatie niet wordt doorgegeven. Ook wordt informatie weleens te laat doorgestuurd. Bij de gemeente Landerd blijkt dat informatie in de meeste gevallen wel tijdig en compleet wordt doorgestuurd. Als het gaat om face-to-face communicatie en formele en informele communicatiestructuren gaat het bij alle drie de cases goed: de toepassing van een combinatie van communicatiestructuren en -vormen blijken een positief effect te hebben op het procesverloop.

Verder is de variabele 'leiderschap' onderzocht. Alle drie de gemeenten hebben duidelijk de rol van regisseur van het proces op zich genomen. Oss heeft daarvoor iemand ingehuurd en Landerd heeft daarvoor nog wel extra informatie in moeten winnen bij de veiligheidsregio. Als het gaat om leiderschap gaat het mis met betrekking tot de rol van planner in het proces: Den Bosch en Oss geven vaak te laat informatie door, terwijl Landerd afspraken niet op tijd inplant. Dit maakt het lastig om een effectieve samenwerking te bewerkstelligen tijdens de vergunningverlening. Verder heeft Landerd heeft daarnaast moeite om iedereen ook bij de afspraken aanwezig te krijgen, dat gaat wel beter in Den Bosch en Oss. In Den Bosch blijkt het soms ook moeilijk om met verschillende belangen rekening te houden, waardoor de effectiviteit minder wordt. Dit is in mindere mate het geval in Oss en wat betreft de gemeente Landerd is te weinig informatie beschikbaar om vast te kunnen stellen hoe de gemeente de rol van belangenbehartiger invult.

Alle respondenten zien de toegevoegde waarde van de werkzaamheden met betrekking tot het halen van de doelen in. Het hele vergunningverleningsproces wordt gezien als zeer belangrijk, zo niet essentieel. De deelnemers zijn dus zeer gemotiveerd, wat een positieve invloed heeft op de netwerkeffectiviteit.

Uit de antwoorden blijkt dat de respondenten een goede werkrelatie hebben. Dit betekent dat zij elkaar over het algemeen goed kennen waardoor het makkelijker wordt om samen te kunnen werken. Eventuele problemen of discussies kunnen ook goed uit de weg worden geruimd, zo melden de respondenten in alle drie de cases. Dat maakt het makkelijker om goed samen te werken tijdens het proces, waardoor het netwerk effectiever wordt.

Als laatste blijkt met betrekking tot gelijkwaardigheid dat er veel verschillen in kennis en expertise bestaan tussen de verschillende respondenten. Bij alle drie de gemeenten blijkt dat de verschillen op zichzelf de samenwerking tijdens het proces moeilijker maken wanneer blijkt dat deelnemers een te laag kennisniveau hebben, maar het effect op de gelijkwaardigheid kan alleen in Oss worden vastgesteld. Daar blijkt dat het netwerk minder gelijkwaardig wordt als verschillen bestaan in kennis. Wat betreft machtsverhoudingen kan in Den Bosch niet worden gemeten hoe deze de gelijkwaardigheid en effectiviteit beïnvloeden. In Oss blijkt dat het proces minder soepel verloopt omdat niet alle inbreng altijd wordt meegenomen. In Landerd blijkt dat de manier waarop de gemeente omgaat met machtsverschillen een positieve invloed heeft op de gelijkwaardigheid en de effectiviteit van het netwerk. Bij 'capaciteiten' blijkt dat de samenwerking in het proces minder effectief verloopt als deelnemers vaak niet kunnen of als ze te weinig tijd hebben, maar er zijn te weinig aanwijzingen om te kunnen concluderen dat het effect heeft op de gelijkwaardigheid.

In onderstaand schema is per casus aangegeven op wat voor manier de variabelen de effectiviteit van de samenwerking beïnvloeden, ter visualisatie.

Tabel 13

Resultaten effectiviteit van de samenwerking

	's-Hertogenbosch	Oss	Landerd
Netwerkeffectiviteit	Deels effectief	Deels effectief	Deels effectief
Grootte	Positief, mits de juiste partijen aanwezig zijn	Positief, mits de juiste partijen aanwezig zijn	Positief, mits de juiste partijen aanwezig zijn
Ontwikkelingsfase	Negatief doordat er nog geen routines zijn	Negatief doordat er nog geen routines zijn	Negatief omdat de gemeente niet bekend was met de werkwijze
Verwantschap	Doelen: positief, mits gelijk Visie: positief, mits gelijk Sector: samenwerking met commerciële organisatoren gaat beter	Doelen: positief, mits gelijk Visie: positief, mits gelijk Sector: ligt aan capaciteiten van de organisator	Doelen: positief, mits gelijk Visie: positief, mits gelijk Sector: ligt aan capaciteiten van de organisator
Vertrouwen	Verwachtingen: onbekend Ervaringen: neutraal door negatieve en positieve ervaringen Afhankelijkheid: positief	Verwachtingen: onbekend Ervaringen: neutraal door negatieve en positieve ervaringen Afhankelijkheid: onbekend	Verwachtingen: onbekend Ervaringen: neutraal door negatieve en positieve ervaringen Afhankelijkheid: onbekend
Communicatie	Open en frequent: negatief, te laat/te weinig Structuur: positief Vorm: positief	Open en frequent: negatief, te laat/te weinig Structuur: positief Vorm: positief	Open en frequent: positief Structuur: positief Vorm: positief
Leiderschap	Planner: negatief, te laat Motivator: positief Belangen: negatief, tegenstrijdige belangen bij eigen evenementen	Planner: negatief, te laat Motivator: positief Belangen: neutraal	Planner: negatief, te laat Motivator: negatief, niet iedereen bij vergaderingen Belangen: neutraal

	's-Hertogenbosch	Oss	Landerd
Motivatie	Positief	Positief	Positief
Persoonlijke relaties	Positief	Positief	Positief
Gelijkwaardigheid	Kennis: geen invloed op gelijkwaardigheid, wel negatief m.b.t. effectiviteit	Kennis: geen invloed op gelijkwaardigheid, wel negatief m.b.t. effectiviteit	Kennis: geen invloed op gelijkwaardigheid, wel negatief m.b.t. effectiviteit
	Macht: onbekend	Macht: enigszins negatief, door niet meenemen van inbreng	Macht: positief
	Capaciteiten: geen invloed op gelijkwaardigheid, wel negatief m.b.t. effectiviteit	Capaciteiten: geen invloed op gelijkwaardigheid, wel negatief m.b.t. effectiviteit	Capaciteiten: geen invloed op gelijkwaardigheid, wel negatief m.b.t. effectiviteit

6. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf nog kort de opzet en inhoud van het onderzoek besproken. Ook worden kort conclusies besproken en wordt de hoofdvraag beantwoord. Dan volgt nog een discussie waarin gereflecteerd wordt op de theorie en de methodologie.

6.1 Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen

De drie gemeenten Den Bosch, Oss en Landerd zijn ongeveer een jaar tot anderhalf jaar geleden begonnen met een C-behandelingsaanpak bij de vergunningverlening van bepaalde evenementen. Daarbij wordt samengewerkt tussen verschillende partijen. Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen hoe het vergunningverleningsproces en de effectiviteit van de samenwerking rondom evenementenveiligheid verbeterd kan worden. Daarbij is de volgende vraag geformuleerd:

Hoe kan de mate van effectiviteit van de samenwerking van de veiligheidspartners rondom het vergunningverleningsproces voor C-evenementen verbeterd en beter op elkaar afgestemd worden?

In dit onderzoek is eerst vastgesteld hoe effectief de netwerken zijn en daarnaast wat verklarende factoren zijn voor de mate van effectiviteit. Dit is vastgesteld op basis van interviews met adviespartijen, gemeenten en organisatoren in de gemeenten Den Bosch, Oss en Landerd. Daarbij zijn negen onafhankelijke variabelen onderzocht, te weten: grootte, ontwikkelingsfase, verwantschap, vertrouwen, communicatie, leiderschap, persoonlijke relaties, motivatie en gelijkwaardigheid.

Uit het onderzoek blijkt dat de netwerken rondom de C-evenementen vergunningverlening deels effectief zijn. Het vaakst genoemde doel, een veilig evenement, is in wezen niet mogelijk en ook niet kwantificeerbaar. Het andere doel ‘de risico’s zoveel mogelijk in kaart brengen’ door ‘het zuiver laten verlopen van vergunningverleningsprocessen’ wordt niet altijd behaald. Met de voorgenoemde negen onafhankelijke variabelen is vastgesteld waardoor dat komt en op welke punten de samenwerking verbeterd kan worden.

Eerst is gekeken naar de variabele ‘grootte’. Het blijkt dat naar mate meer partijen participeren tijdens vergaderingen en overleggen, de effectiviteit minder wordt. Bij te weinig deelnemers ontbreekt informatie waardoor de vergaderingen ook niet effectief zijn. Daarom is

vastgesteld dat in de ideale situatie in ieder geval de hulpdiensten, veiligheidsregio en uiteraard de gemeente aanwezig zijn. Naar inzicht van de betreffende gemeente kunnen, afhankelijk van het type evenement nog andere partijen worden uitgenodigd die cruciale informatie hebben over de risico's. Dit moeten er ook niet te veel zijn en is dus ook afhankelijk van hoe groot het evenement zelf is.

Wat betreft de ontwikkelingsfase is het van belang in te zien dat de drie gemeenten nog geen tijd hebben gehad om vaste werkwijzen en routines op te zetten. Ook blijkt gemeente Landerd nog niet goed scherp te hebben wat bij een C-evenementenvergunning komt kijken. Wel blijkt dat de C-behandelaanpak gezien wordt als een vooruitgang in de werkwijze. De effectiviteit kan verbeterd worden door de processtappen en de daarbij behorende werkwijzen en taken voorafgaand aan een traject vast te stellen en deze te delen met alle deelnemers.

De doelen en de visies van de verschillende deelnemers blijken goed op elkaar aan te sluiten, wat dat betreft hoeft dus niet zoveel te veranderen. Als het gaat om de derde indicator, sector, komt naar voren dat beter samengewerkt wordt met organisatoren die de juiste kennis en capaciteiten hebben. Dat blijken vaak commerciële bedrijven te zijn. De effectiviteit van de samenwerking kan dus worden verbeterd als gemeenten ofwel voorafgaand aan een traject zich er van vergewissen dat organisatoren de kennis en capaciteiten hebben, ofwel aan organisatoren duidelijke voorwaarden en richtlijnen stellen zodat duidelijk is waaraan zij moeten voldoen.

Op basis van de resultaten kan niet vastgesteld worden wat de mate van vertrouwen is in de netwerken. De verwachtingen die genoemd zijn, blijken vooral procesmatig en zeggen niets over de onderlinge vertrouwensband en de effectiviteit van de samenwerking. De ervaringen zijn zowel positief als negatief. Door het realiseren van goede trajecten, en zodoende positieve ervaringen, zou het vertrouwen kunnen stijgen en daarmee de effectiviteit, maar dat is op voorbaat niet vast te stellen. De bereidheid tot wederzijdse afhankelijkheid lijkt er wel te zijn, wat ook goed zou kunnen zijn voor het vertrouwen en daarmee de effectiviteit, maar ook dat is niet eenduidig vast te stellen.

Met betrekking tot communicatie blijkt het vaak mis te gaan: plannen (verkeersplannen, calamiteitenplannen, et cetera) en/of informatie mist, worden te laat doorgestuurd of bekend gemaakt. De manier waarop gecommuniceerd wordt, dus als het gaat om de structuur en media, blijkt wel redelijk effectief te zijn. Om de samenwerking te verbeteren is dus belangrijk dat gelet wordt op de compleetheid en tijdigheid van de informatiestromen. Ook

hiervoor moeten de processtappen van tevoren duidelijk zijn zodat geanticipeerd kan worden op welke informatie wanneer nodig is.

Daarnaast kan nog een hoop verbeterd worden als het gaat om leiderschap in het netwerk. Een belangrijke rol is om de werkzaamheden plannen. Dat gebeurt nu vaak te laat of verschillende deelnemers worden niet op tijd betrokken bij het proces. De samenwerking kan verbeterd worden als de gemeente de werkzaamheden beter plant. Als het gaat om de rollen motivator en belangenbehartiger gaat het over het algemeen redelijk goed.

Qua motivatie hoeft niet veel te veranderen, de huidige situatie heeft een positieve invloed op de effectiviteit. Alle respondenten blijken gemotiveerd te zijn om de doelen te behalen en zich in te zetten voor het netwerk. Hetzelfde geldt voor de onderlinge werkrelatie tussen de deelnemers. Ze kennen elkaar goed of leren elkaar gaandeweg snel kennen. Problemen en ‘professionele ruzies’ worden snel opgelost, door met elkaar in gesprek te gaan of dit aan te kaarten bij de gemeente, volgens de respondenten.

Tot slot blijkt dat op basis van de antwoorden niet gezegd kan worden in welke mate verschillen in kennis, expertise en capaciteiten de gelijkwaardigheid beïnvloeden. Wel is het zo dat als deelnemers minder kennis, expertise en/of capaciteiten hebben, de effectiviteit van de samenwerking vermindert. Om de effectiviteit te verbeteren, is het belangrijk dat het algemene kennisniveau stijgt, zodat de deelnemers goed mee kunnen doen. Met betrekking tot capaciteiten blijkt er vaak een tijd- en mensen tekort te zijn. Gemeenten kunnen bijdragen aan een effectievere samenwerking door op tijd de planning door te geven. Voor de andere deelnemers is het dan zaak om hier goed op te anticiperen zodat zij genoeg mensen hebben voor de verschillende processtappen.

In het kort wordt dus aan de gemeenten aanbevolen om ten eerste de juiste partijen uit te nodigen. Daarnaast is een aanbeveling om de processtappen met de daarbij behorende (ontvankelijkheids-)eisen algemeen kenbaar te maken bij organisatoren en daar ook vooral consequenties aan te verbinden als organisatoren en adviespartijen zich niet houden aan deze eisen. Ook is het van belang dat de gemeente zelf tijdig en de juiste informatie doorstuurt. De andere deelnemers kunnen ook de samenwerking verbeteren door hun eigen kennis en capaciteiten op peil te brengen of te houden; goed te kijken naar wat de gemeente voor eisen en richtlijnen stelt voor de plannen, adviezen, vergunningverlening en de evenementen zelf en zich daar ook aan te houden.

Uit de laatste interviewvraag ('wat zou u graag anders willen zien in het netwerk?') kwam een aantal keer (bijna) hetzelfde antwoord: respondenten zouden graag een uitgebreidere rol van de veiligheidsregio willen zien. Daarnaast dat de deelnemers en vergunningverleners verder professionaliseren, waarbij een verdieping van de kennis en expertise van belang is. Ook zien de meeste respondenten graag dat de vergunningverleningsprocessen regionaal en landelijk meer op elkaar worden afgestemd, zodat uitwisseling van kennis makkelijker wordt.

6.2 Discussie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek. Eerst zullen de gebruikte theorieën en vervolgens worden de gemaakte keuzes met betrekking tot de onderzoeksmethoden nabesproken.

6.2.1 Theorie

In de wetenschappelijke literatuur is ontzettend veel geschreven over verklarende factoren van effectiviteit van samenwerking in netwerken. Het toegepaste conceptueel model is dan ook gebaseerd op meerdere netwerktheorieën, waaronder Molin & Masella (2016), Provan & Milward (2001), Mandell & Keast (2008), van Delden (2009) en Mattessich & Monsey (1992). Omdat er zoveel variabelen genoemd worden in de literatuur, zijn bij voorbaat al keuzes gemaakt om bepaalde variabelen wel of niet mee te nemen. Dat zou kunnen betekenen dat variabelen die toch relevant en toepasbaar zijn op dit onderzoek, niet zijn meegenomen, en andersom.

Over het algemeen bleek het conceptueel model wel bruikbaar voor het onderzoek. Twee variabelen, 'vertrouwen' en 'gelijkwaardigheid', bleken echter minder makkelijk toepasbaar op dit onderzoek. De variabele 'vertrouwen' is ingedeeld in drie indicatoren. Op basis van deze drie kon niet gemeten worden wat de mate van vertrouwen is. Dat bleek pas na afloop van de interviews waardoor de vragen ook niet meer konden worden aangepast. Deze variabele kon dus niet volledig worden meegenomen en het is daardoor ook onbekend hoe het de effectiviteit van de samenwerking beïnvloedt. Bij vervolgonderzoek zou de vraag met betrekking tot verwachtingen beter geïntroduceerd moeten worden zodat duidelijk is naar wat voor verwachtingen gevraagd wordt. Bij de indicator 'afhankelijkheid' zou moeten worden doorgevraagd wat de invloed is van de afhankelijkheidsrelatie op het proces.

Ook met betrekking tot de variabele 'gelijkwaardigheid' zijn de indicatoren niet altijd terug te leiden naar de mate van gelijkwaardigheid, maar wel naar de effectiviteit van het proces in het algemeen. Deze indicatoren kunnen beter als op zichzelfstaande variabelen worden

onderzocht, zodat wordt onderzocht wat de invloed is van machtsverhoudingen en verschillen in kennis en capaciteiten op de effectiviteit van een netwerk.

6.2.2 Methode

Door de gelimiteerde omvang en duur van het onderzoek is daarnaast gekozen om bij drie van de in totaal zeventien gemeenten die vallen onder Veiligheidsregio Brabant-Noord onderzoek te doen. Daarbij was een criterium dat de gemeenten pas net begonnen zijn met de C-behandelaanpak. Er waren nog andere gemeenten die aan de criteria voldoen en meegenomen hadden kunnen worden. Dit had bevorderlijk kunnen zijn voor de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid, maar hiervoor is niet gekozen in verband met de gelimiteerde scope van dit onderzoek. De uitkomsten van de drie cases zijn wel breder toepasbaar op andere netwerken en gemeenten in de veiligheidsregio, maar ook daarbuiten, omdat de grote lijnen van een vergunningverleningsproces door het hele land gelijk zijn.

Frappant was dat de doelen die de respondenten noemden bij de afhankelijke variabele en het doel van het hele onderzoek overeenkomsten vertonen. De respondenten bleken vaak als doel te hebben om een goed (effectief) vergunningverleningsproces neer te zetten om zo tot een goed advies te komen. De afhankelijke variabele van het onderzoek is ‘netwerkeffectiviteit’ en het doel van dit onderzoek is om dit vergunningverleningsproces te verbeteren. Het was zaak daar een duidelijke scheiding in te houden.

Tot slot bleek een aantal respondenten voor meerdere gemeenten dezelfde functie in te vullen, waardoor minder respondenten geïnterviewd konden worden dan gehoopt. Deze respondenten konden wel een waardevol inzicht bieden in de bestaande verschillen tussen de gemeenten. Om case-contaminatie te voorkomen is voordat het interview begon expliciet aangegeven dat naar meerdere gemeenten zou worden gevraagd. Daarna is aan de betreffende respondenten gevraagd wat hun voorkeur was: dat elke vraag twee of drie keer achter elkaar zodat per gemeente de vraag beantwoord zou worden, of dat alle vragen per gemeente gesteld zouden worden. Bij eventuele onduidelijkheid is gevraagd over welke gemeente de respondenten praatten.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (n.d.). *Wat is een rechtspersoon met een wettelijke taak?* Opgehaald van <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/instellingen-op-afstand-van-het-rijk/vraag-en-antwoord/wat-is-een-rechtspersoon-met-een-wettelijke-taak>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571. doi:10.1093/jopart/mum032
- Barriball, K., & While, A. (1994). Collecting data using a semi-structured interview: a discussion paper. *Journal of advanced nursing*, 19, 328-335. doi:10.1111/j.1365-2648.1994.tb01088.x
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Bouckaert, G. (2003). *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*. Gent: Academia Press.
- Brabant-Noord, V. (2015). *Beleidsplan 2016-2019*. 's-Hertogenbosch: Veiligheidsregio Brabant-Noord.
- CCV. (n.d.). *Evenementenbeleid*. Opgehaald van <https://www.raadsledenveiligheid.nl/veiligheidsthemas/evenementenbeleid>
- Chen, C., Chen, X., & Meindl, J. (1998). How can cooperation be fostered? The cultural effects of individualism - collectivism. *Academy of Management Review*, 23(2), 285-304. Opgehaald van <https://pdfs.semanticscholar.org/e6a1/608e4285e0122a164a748c2cefee808c52c5.pdf>
- Ebers, M. (1997). Explaining inter-organizational network formation. In M. Ebers, *The Formation of Inter-Organizational Networks* (pp. 3-40). Oxford: Oxford UP.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29. doi:10.1093/jopart/mur011
- ESI. (n.d.). *Doorleefsessie*. Opgehaald van <https://www.eventsafetyinstitute.nl/onderzoek-advies/evenementenproces/doorleefsessie/>
- eventbranche.nl. (2019). *Onderzoek festivals: 1020 festivals goed voor 26,5 miljoen bezoeken*. Opgehaald van <https://www.eventbranche.nl/nieuws/onderzoek-festivals-1020-festivals-goed-voor-26-5-miljoen-bezoeken-18171.html>
- Garfunkel, S., Jetsch, R., & Nigam, N. (2013). Communication and collaboration. In A. Damlamian, J. Rodrigues, & R. Straesser, *Educational interfaces between mathematics and industry. Report on an ICMI-ICIAM-study*. (pp. 319-332). doi:10.1007/978-3-319-02270-3.
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Brabant-Noord 2017. (2017, januari 1). Opgehaald van

- https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/%27s-Hertogenbosch/445914/445914_1.html
- Gemeentewet. (1992, februari 14). Opgehaald van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2019-01-01>
- Inspectie VenJ & IGZ. (2016). *Meer aandacht nodig voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen*. Den Haag: Inspectie VenJ.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2018a). *HEV 2018: procesmodel evenementenveiligheid*. Arnhem: IFV.
- Kenis, P., & Provan, K. (2007). The control of public networks. *International Public Management Journal*, 9(3), 227-247. doi:10.1080/10967490600899515
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public administration*, 87(3), 440-456. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), pp. 61-70. doi:10.7564/14-CGN8
- Klijn, E., & van Twist, M. (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland. *M&O*, 3(4), pp. 156-170. Opgehaald van <http://hdl.handle.net/2066/47262>
- Kort, M., Klijn, E., Edelenbos, J., & Van Twist, M. (2008). Liever een gevarieerd dan een intensief netwerk. *Rooilijn*, 41(1), pp. 44-51. Opgehaald van <http://hdl.handle.net/2066/68784>
- Lewis, L., Isbell, M., & Koschmann, M. (2010). Collaborative tensions: practitioners' experiences of interorganizational relationships. *Communication Monographs*, 77(4), 460-479. doi:10.1080/03637751.2010.523605
- Mandell, M., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. *Public Management Review*, 10(6), 715-731. doi:10.1080/14719030802423079
- Mattessich, P., & Monsey, B. (1992). *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing succesful collaboration*. St Paul: Amherst H. Wilder Foundation.
- Milward, H., Provan, K., Fish, A., Isett, K., & Huang, K. (2009). Governance and collaboration: evolutionary study of two mental health networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), il25-il41. doi:10.1093/jopart/mup038
- Model-APV. (2019, augustus 14). Opgehaald van <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/apv%20nieuws/wijzigingen-in-de-model-apv-zomer-2019>
- Molin, M., & Masella, C. (2016). From fragmentation to comprehensiveness in network governance. *Public Organization Review*, 16, 493-508. doi:10.1007/s11115-015-0320-4

- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. *The Academy of Management Review*, 15(2), 241-265. Opgehaald van <https://www.jstor.org/stable/258156>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (z.d.). *Gebrek aan alertheid bij vergunning monster truck in Haaksbergen*. Opgehaald van <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/6913/gebrek-aan-alertheid-bij-vergunning-monster-truck-in-haaksbergen>
- Politie. (n.d.). *Politiewet*. Opgehaald van <https://www.politie.nl/over-de-politie/politiewet.html>
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Organizational behavior*, 12, 295-336. Opgehaald van <http://habibisir.lecture.ub.ac.id/files/2016/09/Neither-Market-Nor-Hierarchy-Network-Forms-of-Organizations.pdf>
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *JPART*, 18, pp. 229-252. doi:10.1093/jopart/mum015
- Provan, K., & Milward, H. (2001). Do networks really work? a framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), pp. 414-423. doi:10.5465/APBPP.1999.27628083
- Raad van State. (2019, juli 10). 201806992/1/A3. Opgehaald van <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@116347/201806992-1-a3/#highlight=oss%20eikenboomgaard%20geluid>
- Resodihardjo, S., Van Genugten, M., & Ruiter, M. (2018). A theoretical exploration of resilience and effectiveness requirements'. *Safety Science*, 101, 164-172. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2017.07.004>
- Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing: overschat en onderschat [Oratie]*. Opgehaald van http://crisislab.nl/rede_scholtens.pdf
- Sharma, A., & Kearins, K. (2011). Interorganizational collaboration for regional sustainability: what happens when organizational representatives come together? *The Journal of Applied Behavioral Science*, 47(2), 168-203. doi:10.1177/0021886310381782
- Swanborn, P. (2004). Kwalitatiefonderzoek en exploratie. *KWALON* 26, 9(2), pp. 7-13. Opgehaald van https://www.tijdschriftkwalon.nl/scripts/shared/artikel_pdf.php?id=KW-09-2-2
- Torenvlied, R. (2012). *De mantra van coördinatie of het optimisme over netwerken in de publieke sector [Oratie]*. Opgehaald van <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/20035/Oratie%20Torenvlied.nieuw.pdf?sequence=1>
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01791.x

- Van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Utrecht: Eburon Uitgeverij.
- Van Genugten, M., De Kruijf, J., Zwaan, P., & Van Thiel, S. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Institute for Management Research. Opgehaald van https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/170913_Onderzoek_Samen_werken_aan_effectieve_regionale_samenwerking.pdf
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding* (3e ed.). Bussum: Coutinho.
- Van Zwieten, M., & Willems, D. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek. 47, pp. 38-43. doi:10.1007/BF03083653
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003a). Enacting leadership for collaborative advantage: dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers. *British Journal of Management*, 14, S61-s76. doi:10.1111/j.1467-8551.2003.00393.x
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003b). Nurturing collaborative relationships: building trust in interorganizational collaboration. *The Journal of Applied Science*, 39(1), 5-31. doi:10.1177/0021886303253179
- Verlet, D., & Devos, C. (2010). Efficiëntie en effectiviteit als twee maten en gewichten in de publieke schaal: een inleidende beschouwing. In D. Verlet, & C. Devos, *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal* (Vol. 2, pp. 5-25). Brussel: Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, Studiedienst van de Vlaamse regering.
- Wet veiligheidsregio's. (2010, februari 10). Opgehaald van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2019-01-01>

Bijlage A Introductie interview

Ik ben Mirte, masterstudent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit en ik doe onderzoek naar het samenwerkingsnetwerk rondom de vergunningverlening van C-evenementen voor mijn masterthesis. U heeft mij al een aantal keer gezien bij bijeenkomsten over evenementen. Met dit interview zou ik graag uw visie horen over de gang van zaken. Ik heb een aantal vragen voorbereid. Dit interview en het transcript zal vertrouwelijk behandeld worden. Eventuele citaten zullen worden vermeld onder uw organisatie en functie (bijv. evenementencoördinator gemeente X). Vindt u het goed als ik dit interview opneem? Ik kan op elk moment de opname stilzetten en alles wat dan besproken wordt zal niet meegenomen worden in dit onderzoek, ik maak op dat moment dan ook geen notities.

Bijlage B Vragenlijst – VR/brandweer/GHOR/politie

U bent [functie] bij organisatie [...]

Wanneer bent u daarmee begonnen? Hoeveel ervaring heeft u met de vergunningverlening van C- evenementen?

Hoe heeft u uw kennis met betrekking tot evenementenveiligheid opgedaan?

Wanneer is de eerste keer dat de gemeenten Den Bosch, Oss en Landerd uw organisatie heeft gevraagd het evenemententraject te doorlopen?

Wat is het doel van het netwerk met betrekking tot het verlenen van vergunningen voor C evenementen?

Wordt dit doel behaald?

Wat wil uw organisatie bereiken in het vergunningverleningsproces van C-evenementen?

Lukt dat volgens u?

Wat verwacht u aan het begin van een vergunningverleningstraject van de andere organisaties en hun werkzaamheden?

Zijn de werkzaamheden van toegevoegde waarde voor uw organisatie?

Hoeveel tijd, geld, mensen besteedt uw organisatie aan een gemiddeld vergunningstraject?

Is dat genoeg voor de organisatie?

En het netwerk?

Als u uw inzet vergelijkt met die van andere actoren, ziet u dan een groot verschil? En wat vindt u daarvan?

Kent u de andere deelnemers van netwerk goed? Kunt u goed met elkaar overweg?

Merkt u door de tijd heen veranderingen (verbeteringen of verslechtingen) in de werkwijze, en waar komt dat door denkt u?

Hoeveel tijd/moeite kost het om met iedereen in contact te komen en iedereen aan tafel te krijgen?

Zou het beter zijn als er meer of minder deelnemers zouden participeren in het netwerk?

Hoe vaak wordt er gecommuniceerd in de netwerken? Verschilt dit per gemeente? Vindt u dit vaak genoeg?

Krijgt u alle benodigde informatie van de andere actoren?

Verloopt de communicatie formeel of informeel?

Wat vindt u van de manier waarop de andere collega's u benaderen?

Gaat de communicatie via de mail of in vergaderingen?

Wat vindt u het beste werken?

Heeft u eerder met de andere organisaties samengewerkt en hoe ging de samenwerking in het verleden? Heeft u positieve of negatieve ervaringen?

Werkt u nu behalve op het gebied van vergunningverlening nog op andere momenten/vlakken samen met de andere actoren?

Hoe schat u de ervaring en kennis van de andere actoren in?

Merkt u verschil in de samenwerking met commerciële evenementenbedrijven en niet commerciële organisatoren?

In welke mate bent u afhankelijk van de andere deelnemers?

Vindt u dat dit meer of minder zou moeten zijn?

Is er in het netwerk sprake van een organisatie die het netwerk leidt, zo ja welke?

Zo nee, zou die er moeten zijn en welke?

Zo ja: Hoe ervaart u de gemeente als sturende organisatie door de tijd heen?

Krijgt u vanuit de leidende organisatie genoeg tijd om de vergaderingen/adviezen voor te bereiden?

Op wat voor manier is de leidende organisatie een motivator voor u?

Botsen uw belangen weleens met die van de andere organisaties?

Wordt u dan gehoord wordt door de leidende organisatie?

In welke mate vindt u dat uw inbreng tijdens vergaderingen gehoord wordt door de andere actoren en met name de leidende organisatie?

Merkt u wel eens dat een actor anders dan de leidende organisatie een te grote stempel drukt op het netwerk en wat doet u dan?

Geeft u wel eens ongevraagd advies op evenementen? Waarom?

Welke visie heeft uw organisatie in het algemeen en specifiek met betrekking tot evenementenveiligheid?

Wat vindt u van het netwerk in zijn geheel?

Is er iets wat u graag anders zou zien in het netwerk?

Wilt u het transcript zien?

Wilt u als de scriptie goedgekeurd is ook een versie krijgen?

Kent u iemand die ik ook zou moeten interviewen?

Bijlage C Vragenlijst – Organisator

U bent bij organisatie

Wanneer bent u daarmee begonnen? Hoeveel ervaring heeft u met de vergunningverlening van C- evenementen?

Hoe heeft u uw kennis met betrekking tot evenementenveiligheid opgedaan?

Wanneer is de eerste keer dat de gemeente uw organisatie heeft gevraagd het C
evenemententraject te doorlopen voor evenement?

Wat is het doel van het netwerk met betrekking tot het verlenen van vergunningen voor C
evenementen?

Wordt dit doel behaald?

Wat wil uw organisatie bereiken in het vergunningverleningsproces van C-evenementen?

Lukt dat volgens u?

Wat verwacht u aan het begin van een vergunningverleningstraject van de andere organisaties
en hun werkzaamheden?

Zijn de werkzaamheden van toegevoegde waarde voor uw organisatie?

Hoeveel tijd, geld, mensen besteedt uw organisatie aan een gemiddeld vergunningstraject?

Is dat genoeg voor de organisatie?

En het netwerk?

Als u uw inzet vergelijkt met die van andere actoren, ziet u dan een groot verschil? En wat
vindt u daarvan?

Kent u de andere deelnemers van netwerk goed? Kunt u goed met elkaar overweg?

Merkt u door de tijd heen veranderingen (verbeteringen of verslechtingen) in de werkwijze,
en waar komt dat door denkt u?

Hoeveel tijd/moeite kost het om met iedereen in contact te komen en iedereen aan tafel te
krijgen?

Zou het beter zijn als er meer of minder deelnemers zouden participeren in het netwerk?

Hoe vaak wordt er gecommuniceerd in de netwerken? Verschilt dit per gemeente? Vindt u dit vaak genoeg?

Krijgt u alle benodigde informatie van de andere actoren?

Verloopt de communicatie formeel of informeel?

Wat vindt u van de manier waarop de andere actoren u benaderen?

Gaat de communicatie via de mail of in vergaderingen?

Wat vindt u het beste werken?

Heeft u eerder met de andere organisaties samengewerkt en hoe ging de samenwerking in het verleden? Heeft u positieve of negatieve ervaringen?

Hoe schat u de ervaring en kennis van de andere actoren in?

Merkt u verschil in de samenwerking met bedrijven en overheidsorganisaties?

In welke mate bent u afhankelijk van de andere deelnemers?

Vindt u dat dit meer of minder zou moeten zijn?

Is er in het netwerk sprake van een organisatie die het netwerk leidt, zo ja welke?

Zo nee, zou die er moeten zijn en welke?

Zo ja: Hoe ervaart u de gemeente als sturende organisatie door de tijd heen?

Krijgt u vanuit de leidende organisatie genoeg tijd om de vergaderingen voor te bereiden?

Op wat voor manier is de leidende organisatie een motivator voor u?

Botsen uw belangen weleens met die van de andere organisaties?

Wordt u dan gehoord wordt door de leidende organisatie?

In welke mate vindt u dat uw inbreng tijdens vergaderingen gehoord wordt door de andere actoren en met name de leidende organisatie?

Merkt u wel eens dat een actor anders dan de leidende organisatie een te grote stempel drukt op het netwerk en wat doet u dan?

Welke visie heeft uw organisatie in het algemeen en specifiek met betrekking tot evenementenveiligheid?

Wat vindt u van de regel dat u een vergunning moet aanvragen voor uw evenementen?

Wat vindt u van de maatregelen die de gemeente u heeft opgelegd?

Wat vindt u van het netwerk in zijn geheel?

Is er iets wat u graag anders zou zien in het netwerk?

Wilt u het transcript zien?

Wilt u als de scriptie goedgekeurd is ook een versie krijgen?

Kent u iemand die ik ook zou moeten interviewen?

Bijlage D Vragenlijst – gemeenten

U bent bij gemeente

Wanneer bent u daarmee begonnen? Hoeveel ervaring heeft u met de vergunningverlening van C- evenementen?

Hoe heeft u uw kennis met betrekking tot evenementenveiligheid opgedaan?

Wanneer is de eerste keer dat uw gemeente is begonnen met C-evenementenvergunningen?

Wat is het doel van het netwerk met betrekking tot het verlenen van vergunningen voor C evenementen?

Wordt dit doel behaald?

Wat wil uw organisatie bereiken in het vergunningverleningsproces van C-evenementen?

Lukt dat volgens u?

Wat verwacht u aan het begin van een vergunningverleningstraject van de andere organisaties en hun werkzaamheden?

Zijn de werkzaamheden van toegevoegde waarde voor uw organisatie?

Hoeveel tijd, geld, mensen besteedt uw organisatie aan een gemiddeld vergunningstraject?

Is dat genoeg voor de organisatie?

En het netwerk?

Als u uw inzet vergelijkt met die van andere actoren, ziet u dan een groot verschil? En wat vindt u daarvan?

Kent u de andere deelnemers van netwerk goed? Kunt u goed met elkaar overweg?

Merkt u door de tijd heen veranderingen (verbeteringen of verslechtingen) in de werkwijze, en waar komt dat door denkt u?

Hoeveel tijd/moeite kost het om met iedereen in contact te komen en iedereen aan tafel te krijgen?

Zou het beter zijn als er meer of minder deelnemers zouden participeren in het netwerk?

Hoe vaak wordt er gecommuniceerd in de netwerken? Vindt u dit vaak genoeg?

Krijgt u alle benodigde informatie van de andere actoren?

Verloopt de communicatie formeel of informeel?

Wat vindt u van de manier waarop de andere collega's u benaderen?

Gaat de communicatie via de mail of in vergaderingen?

Wat vindt u het beste werken?

Heeft u eerder met de andere organisaties samengewerkt en hoe ging de samenwerking in het verleden? Heeft u positieve of negatieve ervaringen?

Werkt u behalve op het gebied van vergunningverlening nog op andere momenten/vlakken samen met de andere collega's?

Hoe schat u de ervaring en kennis van de andere collega's in?

Merkt u verschil in de samenwerking met commerciële evenementenbedrijven en niet commerciële organisatoren?

In welke mate bent u afhankelijk van de andere deelnemers?

Vindt u dat dit meer of minder zou moeten zijn?

Is er in het netwerk sprake van een organisatie die het netwerk leidt, zo ja welke?

Zo nee, zou die er moeten zijn en welke?

- Botsen uw belangen weleens met die van de andere organisaties?
- In welke mate vindt u dat uw inbreng tijdens vergaderingen gehoord wordt door de andere actoren en met name de leidende organisatie?
- Merkt u weleens dat een actor anders dan de leidende organisatie een te grote stempel drukt op de werkzaamheden van het netwerk en wat doet u dan?

Zo ja: Sinds wanneer neemt de gemeente de leidende rol op zich in het vergunningverleningsproces?

- Hoe zorgt u ervoor dat u als regievoerder de andere actoren actief betrekt bij het proces?
- Merkt u wel eens dat een andere actor een te grote stempel drukt op de werkzaamheden van het netwerk en hoe reageert u daarop?
- Hoeveel tijd plant u in voor het hele proces, van aanvraag tot verlening?
- Heeft u het idee dat u de andere organisaties soms extra moet motiveren? Op wat voor manier doet u dat?
- Merkt u weleens dat belangen tussen de andere organisaties botsen?
- Hoe gaat u daarmee om?

Welke visie heeft uw organisatie in het algemeen en specifiek met betrekking tot evenementenveiligheid?

Waarom vraagt u adviezen aan de hulpdiensten?

Wat vindt u van het netwerk in zijn geheel?

Is er iets wat u graag anders zou zien in het netwerk?

Wilt u het transcript zien?

Wilt u als de scriptie goedgekeurd is ook een versie krijgen?

Kent u iemand die ik ook zou moeten interviewen?