Meer aandacht nodig voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen

Rapport

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**4**
	Samenvatting	**6**
1	**Inleiding**	**14**
1.1	Aanleiding onderzoek	15
1.2	Probleem- en doelstelling van het onderzoek	15
1.3	Deelvragen	16
1.4	Onderzoeksaanpak	16
	Leeswijzer	20
2	**Maatschappelijke context**	**21**
2.1	Inleiding	21
2.2	Bovenlokale afspraken	23
2.3	Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	23
2.4	Lokaal beleid	25
2.5	Analyse	27
3	**Behandelingsproces vergunningverlening**	**29**
3.1	Inleiding	29
3.2	Aanvraag vergunning	31
3.3	Voorbereidingsprocedure	33
3.4	Advisering	37
3.5	Transparantie naar de burgers	42
3.6	Analyse	43
4	**Nalevingsgedrag**	**45**
4.1	Inleiding	45
4.2	Toezicht	46
4.3	Handhaving	47
4.4	Analyse	49

5	**Lerend vermogen**	**51**
5.1	Inleiding	51
5.2	Beschrijving evaluatieproces	53
5.3	Gebruik van evaluaties	54
5.4	Analyse	56
6	**Conclusies en aanbevelingen**	**57**
	Bijlagen	**59**
I	**Literatuurlijst**	**59**
II	**Onderzoekspopulatie**	**60**
III	**Analysekader onderzoek 2012**	**64**
IV	**Overzicht deskresearch**	**69**
V	**Overzicht respons**	**72**
VI	**Vragenlijsten**	**73**
VII	**Verdiepende gesprekken**	**83**
VIII	**Afkortingen**	**85**

Voorwoord

Ieder jaar doen zich incidenten voor bij publieksevenementen, soms met dramatische gevolgen. Het ongeval met de monstertruck in Haaksbergen in september 2014 staat velen nog helder voor ogen. Drie toeschouwers verloren daarbij het leven, en tientallen raakten gewond. Dit incident heeft levens ineens en blijvend veranderd. Het spreekt voor zich dat van dit soort incidenten kan en moet worden geleerd. Maar het leren begint of eindigt niet bij incidenten met een dergelijke fatale afloop. Ook van evenementen waarbij het net niet fout gaat of van evenementen die juist vlekkeloos verlopen, valt te leren. Leren met als doel de veiligheids- en gezondheidsrisico's bij publieksevenementen zo veel mogelijk te beperken. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de beoordeling van aanvragen om een evenementvergunning. Daarom zijn het bij uitstek de gemeenten die lering kunnen en ook moeten trekken uit eerdere evenementen.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie zijn gezamenlijk nagegaan hoe gemeenten aanvragen om evenementvergunningen behandelen en hoe zij daarbij met risico's op veiligheids- en gezondheidsgebied omgaan. Dit onderzoek vormt een vervolg op eerder onderzoek van de beide Inspecties. Op basis van de resultaten van dit nieuwe onderzoek en de vergelijking met de resultaten van het inspectieonderzoek van 2012 stellen de Inspecties vast dat de gemeenten nog steeds veel stappen hebben te zetten. De Inspecties begrijpen dat publieksevenementen voor een gemeente meerdere belangen kunnen dienen. De Inspecties zijn van oordeel dat ongeacht deze belangen de aandacht van veel gemeenten meer moet komen te liggen op de veiligheids- en gezondheidsrisico's bij alle publieksevenementen. Alleen dan kunnen de gemeenten voorkomen dat burgers onnodig risico lopen. Deze constatering sluit aan op de conclusies die de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft getrokken naar aanleiding van zijn onderzoek naar het ongeval in Haaksbergen.

De Inspecties zien dat de aandacht voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen de afgelopen periode is toegenomen getuige de aandacht van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor dit onderwerp. Ook hebben enkele gemeenten samen met een adviesbureau het initiatief genomen om te komen tot een evenementenhandboek. Dat handboek moet organisatoren van evenementen en overheden meer duidelijkheid geven over de aanpak van veiligheid rond evenementen. Het zou goed zijn als ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een rol speelt bij de totstandkoming van dit handboek.

De Inspecties pleiten voor een versterking van de rol van de gemeenten ten aanzien van verschillende aspecten van het proces van vergunningverlening voor evenementen. Het gaat dan om beleid waarin de gemeenten inzicht geven in hun afwegingen op het punt van risico's, om integrale adviesaanvragen aan de veiligheidsregio's, om de organisatie van het toezicht en de handhaving, en vooral ook om een adequaat systeem van evalueren en leren. Het is van belang dat de regierol van gemeenten wordt versterkt om te komen tot een betere sturing op de realisatie van veilige en gezonde publieksevenementen. Want die evenementen moeten natuurlijk wel leuk blijven!

Velen hebben bijgedragen aan dit onderzoek van de twee Inspecties: gemeenten, veiligheidsregio's, politie, brandweer, GHOR en organisatoren van evenementen. De Inspecties zijn deze organisaties en de betrokken medewerkers erkentelijk voor hun medewerking.

Mr. J.G. (Gertjan) Bos
Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Mevr. dr. J.A.A.M. (Ronnie) van Diemen-Steenvoorde
Inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg

Samenvatting

Inleiding

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieksevenementen zoveel mogelijk te waarborgen. De wetgever heeft de gemeenten daartoe bevoegdheden toegekend. Via gemeentelijk beleid, de behandeling van aanvragen om evenementvergunningen, toezicht en handhaving alsmede evaluaties, dienen de gemeenten invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid. Bij de regierol van de gemeenten hoort ook dat zij sturend optreden in de richting van de andere betrokken partijen: organisatoren van evenementen, de hulpverleningsdiensten politie, brandweer en geneeskundige hulpverlenings-organisatie, alsmede de veiligheidsregio's.

De Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg hebben in het verleden al verschillende keren onderzoek gedaan naar de bescherming van de veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen. Zowel in 2008 als in 2012 concludeerden zij dat deze bescherming niet op orde was. Daarom werd in het rapport van 2012 een vervolgonderzoek aangekondigd. Dit rapport bevat de resultaten van dat vervolgonderzoek. Gelet op de centrale rol van gemeenten rond evenementen, ligt de focus van dit onderzoek op de werkwijze van gemeenten.

Probleem- en doelstelling

In aansluiting op de uitkomsten van hun eerdere onderzoeken hebben de Inspecties voor dit vervolgonderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd:

In hoeverre hebben de gemeenten en hulpverleningsdiensten binnen hun mogelijkheden maatregelen doorgevoerd om risico's voor de veiligheid en risico's voor de gezondheid van burgers bij publieksevenementen te reduceren?

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Gemeenten en hulpverleningsdiensten aanzetten tot het doorvoeren van verbeteringen om risico's voor de veiligheid en voor de gezondheid van burgers bij publieksevenementen zoveel mogelijk te reduceren.

Aanpak onderzoek

Voor dit onderzoek hebben de Inspecties een onderzoeksmodel opgesteld (zie hoofdstuk 1.4). Aan de hand van dit model hebben zij het gemeentelijk proces rondom vergunningverlening bij publieksevenementen in kaart gebracht op de volgende vier aspecten: beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving, en evaluatie.
De Inspecties hebben hun informatie langs verschillende wegen verzameld. In de eerste plaats hebben zij op de websites van 124 gemeenten[1], alle 25 veiligheidsregio's en de nationale politie gezocht naar relevante documenten. Vervolgens hebben de Inspecties deze in totaal 150 organisaties een vragenlijst toegestuurd. Ter verdieping van de antwoorden uit de vragenlijsten hebben de Inspecties in zes veiligheidsregio's groepsgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten, van de betreffende veiligheidsregio en van de drie hulpverleningsdiensten. Daarnaast hebben de Inspecties de gang van zaken rond drie evenementen onderzocht om meer zicht te krijgen op de praktijk. Voor hun onderzoek hebben de Inspecties ook gesproken met enkele organisatoren van evenementen. Paragraaf 4 van hoofdstuk 1 van dit rapport bevat uitgebreide informatie over de aanpak van het onderzoek.

Belangrijkste onderzoeksresultaten

1. Beleid

Het gemeentelijk beleid op het punt van publieksevenementen dient onder meer richting te geven aan hetgeen de betreffende gemeente op het gebied van veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen wil bereiken en welk niveau van veiligheid en gezondheid daarbij wordt nagestreefd. Dat beleid is van belang bij de beoordeling van aanvragen om een evenementvergunning.

Om een beeld te krijgen van het gemeentelijk beleid rond evenementen hebben de Inspecties in de eerste plaats gekeken naar de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van alle betrokken gemeenten. Alle APV's bevatten een definitie van het begrip 'publieksevenement'. Een beperkt aantal gemeenten formuleert in de APV ook eisen waaraan de organisator van een publieksevenement moet voldoen. Alle gemeenten kennen in hun APV een vergunning voor een enkel publieksevenement in een bepaald tijdvak in het jaar. Verschillende gemeenten hebben daarnaast de mogelijkheid genoemd om een evenementvergunning voor meerdere jaren te verlenen. *In de ogen van de Inspecties is dat niet raadzaam.* Die gemeenten kunnen dan de risico's voor de veiligheid en gezondheid immers niet opnieuw afwegen voor de nieuwe editie van dat publieksevenement. En ervaringen die zijn opgedaan bij eerdere edities van het evenement – mits geëvalueerd – kunnen dan niet worden meegenomen.
Naast de APV's hebben de Inspecties de beschikbare documenten omtrent gemeentelijk beleid rond evenementen onderzocht. Ongeveer 15% van de betrokken gemeenten beschikt niet over dergelijke beleidsdocumenten. Bijna de helft van de betrokken gemeenten heeft beleid vastgelegd waarin specifiek aandacht is voor de veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen. De beschrijving van dat beleid concentreert zich op procedures en op een veelheid aan normen

[1] Nederland telde op 1 oktober 2014 403 gemeenten.

op basis van de drie in 2002 ontwikkelde risicoprofielen[2]. Deze drie profielen zijn 'publiek', 'activiteiten' en 'ruimtelijk'. De beleidsdocumenten bevatten geen concrete doelstellingen voor veiligheid en gezondheid. Daardoor krijgen ambtenaren en adviseurs geen richting en toetsingskader mee.
De overige gemeenten hebben een evenementenbeleid vastgelegd dat vooral is gericht op politieke keuzen en belangen, zoals een sterkere profilering van de gemeente. In dit beleid is minder aandacht voor veiligheid en gezondheid. Medewerkers van die gemeenten hebben in het kader van het onderzoek meegedeeld dat dergelijke keuzen en belangen ongewenste effecten met zich kunnen meebrengen, zoals een 'het moet kunnen-mentaliteit'. Evenementen moeten hoe dan ook kunnen doorgaan en formele regels, waaronder termijnbepalingen, zijn dan van ondergeschikte betekenis. *De Inspecties vinden dat ongewenst.*

In het merendeel van de veiligheidsregio's hebben de gemeenten en de hulpverleningsdiensten in gezamenlijke beleidsdocumenten afspraken vastgelegd over de veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen. De Inspecties hebben echter geconstateerd dat deze bestuurlijke afspraken binnen de veiligheidsregio in veel gemeenten niet consequent of niet consistent zijn verwerkt in de gemeentelijke documenten.

Daarnaast zien de Inspecties dat gemeenten in hun beleidsdocumenten vaak geen duidelijkheid geven over de verantwoordelijkheid en de rol van de organisator voor, tijdens en na het publieksevenement. Een aantal gemeenten vergroot die onduidelijkheid door de organisator een rol en een verantwoordelijkheid te geven die in feite tot de publieke taak behoort. Voorbeeld is het terrein van openbare orde waar niet altijd duidelijk is waar de rol en verantwoordelijkheid van de organisator eindigt, in relatie tot de handhavende taak van de politie.

Veel gemeenten en veiligheidsregio's hebben hun beleid en werkwijze gebaseerd op de Leidraad Veiligheid publieksevenementen en de Handreiking EvenementenVeiligheid. Deze leidraad en handreiking hebben daarmee een zichtbare bijdrage geleverd aan het uniformeren van werkprocessen, normen en uitgangspunten. Deze documenten kennen echter ook hun beperkingen. Die beperkingen zijn onder meer gelegen in het ontbreken van duidelijke doelstellingen, een te sterke focus op normen en een te sterke gerichtheid op het evenement zelf zonder rekening te houden met omstandigheden daaromheen.[3] *De Inspecties achten het raadzaam bedoelde documenten aan te passen aan de huidige inzichten.*

[2] Leidraad Veiligheid publieksevenementen – Een systematische aanpak voor risicoanalyse en voorbereiding – 2002 – Nibra. De risicoprofielen geven, indien in samenhang opgesteld, inzicht in de factoren die relevant zijn voor de veiligheid van het publiek. Zo geeft het ruimtelijk profiel inzicht in de fysieke ruimte waarin het publiek zich beweegt en bevindt en waarbinnen de activiteiten zich afspelen.

[3] Te denken valt hierbij aan verkeersdrukte, weersituatie en overnachting van grote aantallen bezoekers.

2. Proces behandeling vergunningaanvraag

2.1 Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de beoordeling van aanvragen voor een evenement-vergunning. Het verlenen van dergelijke vergunningen is maatwerk, een gemeente behoort elke vergunningaanvraag dan ook zorgvuldig te beoordelen. Bij die beoordeling dient de gemeente veiligheid en gezondheid van de burgers nadrukkelijk mee te wegen. Het is van belang dat de gemeente daarbij de benodigde informatie betrekt. Op basis daarvan kan zij zich ter voorbereiding van haar besluit een beeld vormen van de mogelijke risico's, en vervolgens – of indien nodig – advies inwinnen bij deskundigen op het terrein van veiligheid en gezondheid. Mede aan de hand van dat advies kan de gemeente dan op de aanvraag beslissen.

2.2 Aanvraagformulier

Om een verantwoorde belangenafweging te kunnen maken, dient de gemeente voldoende inzicht te hebben in het evenement waarvoor een vergunning is aangevraagd en in de risico's die zich daarbij kunnen voordoen. Voor het verkrijgen van dat inzicht vormt het aanvraagformulier de basis. De gemeente maakt daarmee aan de aanvrager van de vergunning (de organisator van het evenement) duidelijk welke informatie zij nodig heeft voor de beoordeling van de aanvraag. In het kader van dit onderzoek hebben de Inspecties de gemeentelijke aanvraagformulieren voor evenementvergunningen bekeken. Daarbij is gebleken dat juist die basis in veel gemeenten niet op orde is. Uit het aanvraagformulier van veel gemeenten blijkt niet welke informatie de gemeente wil ontvangen of wat het gewenste niveau van veiligheid en gezondheid is dat de gemeente wil bereiken. De meeste gemeenten vragen om ongeveer dezelfde informatie, gebaseerd op de eerder genoemde drie risicoprofielen. Hierdoor blijven mogelijke andere risico's buiten beeld. De gevraagde informatie is vaak onvoldoende om een goed beeld te kunnen krijgen van het publieksevenement en van de effecten daarvan op de omgeving, waaronder begrepen veiligheids- en gezondheidsrisico's. Uit de aanvraagformulieren ontstaat de indruk dat het vaak slechts gaat om het aankruisen van 'veiligheids- en gezondheidsvoorzieningen'. Hetzelfde geldt voor de formats die gemeenten ter beschikking stellen voor veiligheids- en calamiteitenplannen.[4] *Gemeenten sturen dikwijls te weinig op het verkrijgen van de noodzakelijke informatie.*

2.3 Beeldvorming

Op basis van de relevante informatie dient de gemeente zich een beeld te vormen van de mogelijke veiligheids- en gezondheidsrisico's die het evenement met zich meebrengt. Het merendeel van de gemeenten gebruikt een risicoscan voor een eerste indicatie van de risico's. Op basis daarvan maakt de gemeente een keuze voor de verdere procedure, zoals het al dan niet aanvragen van advies van de hulpverleningsdiensten. De mogelijkheden van deze scan blijken in de praktijk echter beperkt. Zo legt de scan geen relatie tussen verschillende risicofactoren en gebruikt de scan slechts een deel van de risicoprofielen. Hierdoor kunnen bij een eerste beoordeling essentiële risico's buiten beeld blijven. *De risicoscan is naar de mening van de Inspecties te beperkt om tot een goede inschatting van de risico's van een publieksevenement – en dus behandelaanpak – te komen.*

[4] In het veiligheidsplan beschrijft de organisator de maatregelen die tijdens het publieksevenement worden genomen om de veiligheid en gezondheid van het publiek op en rond het evenemententerrein te waarborgen. In het calamiteitenplan geeft de organisator aan de hand van scenario's aan welke maatregelen hij neemt of gaat nemen.

Daarnaast hebben de Inspecties gekeken naar de beschikbaarheid van regionale overzichten van publieksevenementen. Die overzichten zijn van belang om risico's te signaleren en ongewenste samenloop van evenementen te voorkomen, dit in verband met onder andere de capaciteit van de hulpverleningsdiensten. Het regionaal overzicht kan bijdragen aan een optimale spreiding van evenementen over locaties en in de tijd. Het overzicht maakt onderdeel uit van de risico-afweging en is bij het merendeel van de veiligheidsregio's beschikbaar voor gemeenten en hulpverleningsdiensten. De gemeenten vullen het overzicht echter in beperkte mate in. Ook geeft het overzicht weinig fasen van behandeling van een vergunningaanvraag weer. Het overzicht wordt voornamelijk door de hulpverleningsdiensten geraadpleegd en nauwelijks door de gemeenten. *Zowel wat betreft de beschikbaarheid als wat betreft het gebruik van regionale overzichten van publieksevenementen valt er nog het nodige te verbeteren.*

2.4 Advisering

De hulpverleningsdiensten politie, brandweer en GHOR[5] zijn bij uitstek deskundig op de terreinen van veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen. Zij kunnen dan ook een belangrijke adviesrol vervullen bij de beoordeling door gemeenten van aanvragen om een evenementvergunning. De Inspecties hebben daarom ook gekeken naar de advisering door de hulpverleningsdiensten binnen het proces van vergunningverlening bij publieksevenementen. Voor het advies gebruiken de meeste hulpverleningsdiensten een instrument waarin de drie eerder genoemde profielen[6]zijn aangevuld met onder meer een dreigingsprofiel, een gezondheidsprofiel en een organisatieprofiel. Wanneer gemeenten meerdere hulpverlenings-diensten voor advies benaderen, vraagt bijna de helft van hen altijd of meestal om een geïntegreerd advies van de hulpverleningsdiensten. Maar als gemeenten om zo'n geïntegreerd advies vragen, brengen de hulpverleningsdiensten dat lang niet altijd uit. *De Inspecties vinden het van belang dat gemeenten geïntegreerde adviezen aanvragen én dat de hulpverleningsdiensten geïntegreerde adviezen afgeven.* Deze manier biedt immers de meeste waarborgen dat de samenhang tussen mogelijke risico's en tussen de maatregelen ter beperking van die risico's goed in beeld komt. Uit het onderzoek is overigens wel gebleken dat gemeenten die een geïntegreerd advies aanvragen en dat ook ontvangen, het advies doorgaans opvolgen.

In een aantal veiligheidsregio's maakt de GHOR gebruik van de landelijke handreiking[7] bij adviezen. Voor het uitbrengen van dit advies hanteren deze GHOR's een grens die is gebaseerd op het verwachte aantal bezoekers en op eventuele verzwarende omstandigheden. Wanneer minder dan 5.000 bezoekers worden verwacht én er geen sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals de verwachting van excessief alcohol- of drugsgebruik, brengt de GHOR geen advies uit. Het gevolg van dit uitgangspunt is dat de GHOR van de drie hulpverleningsdiensten het minst vaak om advies wordt gevraagd. *De Inspecties zijn van mening dat de criteria die de GHOR hanteert voor het uitbrengen van advies onvoldoende nuance bevatten en daarom geen recht doen aan het belang van een advies over de bescherming van de gezondheid van burgers bij een publieksevenement.*

[5] Op gebied van gezondheid kan ook de directeur Publieke Gezondheid advies geven. De rol en taak van de directeur Publieke Gezondheid is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

[6] Publiek, activiteiten en ruimte.

[7] Landelijke handreiking geneeskundige advisering publieksevenementen, GHOR Nederland (2011).

3. Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten om naleving van de gestelde vergunningvoorwaarden te bevorderen en eventueel af te dwingen. Naast de gemeenten en de politie voeren verschillende andere partijen, zoals de brandweer, de GHOR en verschillende inspectiediensten, toezichts- en/of handhavingstaken uit. Een meerderheid van de gemeenten houdt zelf toezicht én treedt zelf handhavend op bij publieksevenementen. Bij veel gemeenten blijkt dat de eigen organisatieonderdelen rond het thema evenementen nog te veel los van elkaar functioneren. Voor een deel is dit het gevolg van de strikte scheiding in functies tussen enerzijds de afdeling vergunningverlening en anderzijds de afdeling toezicht en handhaving. Die functiescheiding is op zich goed, maar die moet niet negatief doorwerken in onder meer de uitwisseling van informatie en kennis. *De afstemming tussen de betrokken gemeentelijke afdelingen moet beter.*

4. Evaluaties

Evaluaties zijn het sluitstuk op het proces rond de vergunningverlening. Zij vormen een voorportaal voor het leren in organisaties en het doorvoeren van verbeteringen op diverse niveaus. Daarom is het van belang dat gemeenten de evenementen waarvoor zij vergunning hebben verleend, evalueren.
Uit dit onderzoek is gebleken dat minder dan de helft van de gemeenten een werkwijze voor de evaluatie van evenementen heeft beschreven. In die beschrijving staat hoe, met wie en wanneer de evaluatie plaatsvindt. In veel gevallen blijft echter onduidelijk wat precies wordt geëvalueerd en wat het doel daarvan is. De evaluaties, zeker van publieksevenementen met een laag of gemiddeld risico, vinden doorgaans plaats op procesniveau zonder duidelijk format, structuur of criteria.
Ook hebben de Inspecties vastgesteld dat evaluatieverslagen geen of onvoldoende inzicht geven in hetgeen zich rond het publieksevenement op het gebied van veiligheid en gezondheid van burgers heeft afgespeeld. Daardoor is het lastig om deze gebeurtenissen te toetsen aan de vergunningvoorwaarden en om leerpunten te herkennen.
De Inspecties hebben in de evaluatieverslagen van de gemeenten slechts een gering aantal verbeterpunten aangetroffen. In de meeste gevallen ontbreken daarbij concrete vervolgacties. Dit geldt met name voor de evenementen met een laag of met een gemiddeld risico. Uit de evaluatieverslagen van publieksevenementen met een hoog risico blijkt dat die beter worden geëvalueerd dan de evenementen met een laag of een gemiddeld risico.
De uitkomsten van evaluaties worden vooral voor het betreffende publieksevenement gebruikt. Het delen van verbeterpunten blijft vaak beperkt tot de eigen organisatie of afdeling. *Al met al is gebleken dat op het punt van gemeentelijke evaluaties van evenementen nog veel winst valt te behalen.*

5. Categorieën evenementen

Publieksevenementen met een hoog risico onderscheiden zich van andere evenementen. Dit komt onder meer door de professionaliteit van de organisatoren van grote evenementen. Daarnaast vragen gemeenten bij deze evenementen meer informatie op, doen zij de risicowegingen uitgebreider en nauwgezetter, en vragen zij vrijwel altijd advies bij de deskundigen van de hulpverleningsorganisaties. Tot slot vindt bij grote publieksevenementen over het algemeen meer toezicht plaats, wordt er strikter gehandhaafd, en voeren de betrokken partijen achteraf een gedegen evaluatie uit. In die zin is sprake van een onevenwichtige verdeling van aandacht over de verschillende categorieën van evenementen. *Over de gehele linie is extra aandacht nodig voor publieksevenementen die niet tot de categorie evenementen met een hoog risico behoren.*

6. Verschillen tussen gemeenten

In dit onderzoek zijn de grote gemeenten, die met meer dan 100.000 inwoners, op bijna alle aspecten van het onderzoek beter naar voren gekomen dan de andere gemeenten. De grote gemeenten besteden meer aandacht aan publieksevenementen. Verder is opgevallen dat de middelgrote gemeenten, die met inwoneraantallen tussen de 50.000 en 100.000, bij het merendeel van de onderwerpen waarnaar de Inspecties in dit onderzoek hebben gekeken, in negatieve zin afwijken van de grote en de kleine gemeenten. *Vooral middelgrote gemeenten moeten heel kritisch kijken naar de wijze waarop zij omgaan met publieksevenementen*.

Conclusies en aanbevelingen

Bij evenementen lopen vaak belangen door elkaar. Bij vergunningaanvragen waarin publieke én private belangen in het geding zijn, zoals die voor evenementen, is het zaak dat de gemeente deze objectief en met de nodige distantie kan beoordelen. De samenleving mag van een gemeente verwachten dat die daarbij het publieke belang voorop stelt. Dit is vooral van belang als de gemeente een sterke profileringsdrang heeft, of (mede)organisator - financier is. Een gemeente kan er dan moeite mee hebben om voldoende afstand te nemen zowel ten opzichte van de organisator als van haar eigen belang. Dit stelt menig ambtenaar die tot een afweging van belangen en risico's moet komen voor een lastige keuze. Een keuze tussen loyaliteit en professionaliteit, tussen het volgen of negeren van de gemeentelijke regels en procedures. In de meeste gemeenten is het voor de betrokken ambtenaren mogelijk om hierin te schipperen.
In de opzet van beleid en instrumenten, zoals de risicoscan, zien de Inspecties ten opzichte van de situatie in 2012 weinig verbetering. Nog steeds is er in het beleid van veel gemeenten sprake van weinig sturing en richting, maken gemeenten gebruik van beperkte instrumenten en benutten zij mogelijkheden – zoals die van advisering door de hulpverleningsdiensten, afzonderlijk en collectief in het verband van de veiligheidsregio – onvoldoende. Daarnaast constateren de Inspecties dat in het veld te weinig gevoel van urgentie leeft om de zaken op orde te brengen. Eenzelfde gevoel van urgentie is ook gemist bij het opvolgen van de aanbevelingen uit de voorgaande Inspectierapportages. Na de Inspectieonderzoeken van 2008 en 2012 moeten de Inspecties vaststellen dat de vergunningverlening bij publieksevenementen nog steeds onvoldoende op orde is. De Inspecties hopen dat de betrokken organisaties, de gemeenten voorop, inzien dat het écht van belang is die vergunningverlening te verbeteren. De geïntensiveerde samenwerking die de afgelopen jaren tot stand is gekomen tussen de hulpverleningsdiensten én de grote aandacht van alle partijen voor publieksevenementen met een hoog risico kunnen daarbij een stimulans vormen.

Op basis van hun onderzoek komen de Inspecties tot de volgende *conclusies*:

1. Door het ontbreken van concrete doelstellingen geeft het beleid van gemeenten onvoldoende houvast voor het toetsen van aanvragen om evenementvergunningen en van voorgestelde veiligheids- en gezondheidsmaatregelen.
2. Het proces van de behandeling van aanvragen om een evenementvergunning bevat teveel onvolkomenheden en vrijheden. Daardoor is niet gewaarborgd dat de risico's voor veiligheid en gezondheid bij evenementen voldoende aandacht krijgen.
3. Gemeenten betrekken de hulpverleningsdiensten en/of de veiligheidsregio onvoldoende bij het proces van de behandeling van vergunningaanvragen.

4. Er is onvoldoende afstemming en uitwisseling van kennis tussen de afdelingen vergunningverlening en toezicht en handhaving.
5. De opzet, de uitkomsten en het gebruik van evaluaties bij gemeenten hebben nauwelijks een toegevoegde waarde in het reduceren van de risico's voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen.
6. Op basis van bovenstaande stellen de Inspecties vast dat veel gemeenten bij publieksevenementen nog steeds te weinig oog hebben voor de veiligheids- en gezondheidsrisico's. Gemeenten moeten hier meer aandacht aan besteden om te voorkomen dat burgers onnodig risico lopen.

De Inspecties doen *de gemeenten* de volgende *aanbevelingen*:

1. Stel voor publieksevenementen beleid vast waarin:
   a. concrete doelstellingen voor de veiligheid en de gezondheid zijn beschreven;[8]
   b. de afwegingen op het punt van de beperking van risico's voor veiligheid en gezondheid inzichtelijk zijn gemaakt;
   c. de rol en de verantwoordelijkheid van de organisator zijn omschreven.
2. Scherp instrumenten en afspraken aan zodat deze leiden tot zorgvuldige en transparante afwegingen op het punt van veiligheid en gezondheid bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning voor een publieksevenement.
3. Betrek bij de vergunningprocedure nadrukkelijk het advies van de hulpverleningsinstanties en/of de veiligheidsregio.
4. Zorg voor een goede afstemming tussen de gemeentelijke processen toezicht en handhaving enerzijds en vergunningverlening anderzijds, en borg daarbij de wederzijdse uitwisseling van kennis en ervaringen.
5. Zorg voor kwalitatief goede evaluaties van evenementen en voor het breed delen van de uitkomsten.

De Inspecties doen *de veiligheidsregio's* de volgende *aanbevelingen*:

1. Draag standaard zorg voor geïntegreerde adviezen vanuit de drie hulpverleningsdiensten aan de gemeenten.
2. Zorg, samen met de gemeenten, steeds voor een volledig en actueel regionaal overzicht van publieksevenementen.
3. Heroverweeg in het verband van de veiligheidsregio de wenselijkheid van de bestaande GHOR-norm voor adviesaanvragen.

[8] In het proces van vergunningverlening vormen de gemeentelijke doelstellingen daarmee een toetsbaar uitgangspunt voor het niveau van veiligheid en gezondheid. Daardoor wordt het mogelijk de vergunning af te stemmen op specifieke kenmerken zoals de aard, het publiek en de locatie van het publieksevenement.

1 Inleiding

Jaarlijks vinden in Nederland tienduizenden publieksevenementen plaats. Trends hierbij zijn onder meer een toename in de aantallen bezoekers en een complexere opzet van de evenementen. Dat gaat gepaard met de nodige risico's. Publieksevenementen zijn immers gebeurtenissen waarbij vaak grote groepen mensen samenkomen en waar bijzondere activiteiten plaatsvinden. Tijdelijke bouwsels en andere voorzieningen, technische apparatuur, bijzondere voertuigen of uitzonderlijke weersomstandigheden kunnen bijdragen aan een verhoging van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor deelnemers en toeschouwers. Deze risico's beperken zich niet tot het evenemententerrein. Daarbij valt te denken aan files in de brandende zon of aan dronken bezoekers die met het openbaar vervoer huiswaarts gaan.

Deze risicofactoren kunnen leiden tot ernstige incidenten. De afgelopen periode vonden verschillende van deze ernstige incidenten plaats, met een grote impact op de levens van velen. Een voorbeeld hiervan is het tragische ongeval bij de monstertruckrace in Haaksbergen op 28 september 2014[9], het Amsterdam Dance Event in oktober 2014 en nog meer recent op 2 mei 2015 het ongeval bij de oldtimershow in Oosterwolde. Er waren ook incidenten die net goed afliepen, zoals de brand bij de kermis van Tilburg in 2014, maar die even goed een andere afloop hadden kunnen hebben. Deze incidenten maken duidelijk dat aandacht voor beheersing en voor beperking van de veiligheids- en gezondheidsrisico's door de overheid, organisator en deelnemers noodzakelijk blijft.

Organisatoren nemen (inter)nationaal initiatieven om hun vak verder te professionaliseren. Dit heeft in verschillende landen geleid tot gidsen[10] over veiligheid en gezondheid rondom publieksevenementen. Ook een aantal Nederlandse gemeenten werkt aan de ontwikkeling van een dergelijke gids. Daarnaast zien de Inspecties dat de Commissie bestuur en veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)[11] de gemeenten wil gaan ondersteunen bij hun regierol in het lokaal veiligheidsbeleid. Tot slot heeft de VNG enkele jaren geleden het initiatief genomen om voorbeelden uit de evenementenpraktijk van gemeenten, zoals beleids- en operationele plannen, op haar website te plaatsen.

[9] Zie rapportage Ongeval Haaksbergen - Onderzoeksraad voor Veiligheid d.d.20 mei 2015.

[10] Een voorbeeld hiervan is 'The Purple Guide to Health, Safety and Welfare at Music and Other Events' in het Verenigd Koninkrijk.

[11] Strategische agenda van de Commissie bestuur en veiligheid van de VNG.

Hét moment om invloed uit te oefenen op de veiligheid en de gezondheid bij publieksevenementen is tijdens het proces van vergunningverlening voor publieksevenementen door de gemeente. De gemeente heeft bij de vergunningaanvraag de mogelijkheid om vroegtijdig risico's voor de veiligheid en de gezondheid te onderkennen. Daarop kan zij passende maatregelen nemen door voorwaarden aan de vergunning te verbinden of de aanvraag af te wijzen. Over de voorwaarden voor de veiligheid en gezondheid van burgers op en rond publieksevenementen kan de gemeente advies inwinnen bij de hulpverleningsdiensten.[12]

1.1 Aanleiding onderzoek

De uitkomsten van evaluaties van incidenten bij publieksevenementen en het Inspectieonderzoek 'Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende geborgd' (2008) zijn voor de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg aanleiding geweest om in 2010 opnieuw een onderzoek in te stellen. In hun rapport 'Veiligheid en gezondheidsbescherming bij publieksevenementen moeten verbeteren' (2012) hebben de Inspecties het volgende geconcludeerd:

- Het evenementenbeleid van gemeenten is niet op orde.
- In de veiligheidsregio's wordt geen eenduidige definitie van publieksevenement gehanteerd.
- Een actuele, regionale evenementenkalender is niet aanwezig of wordt onvoldoende gebruikt.
- Gemeenten vragen niet structureel en systematisch om advies aan de hulpverleningsdiensten.
- Gemeenten vragen zelden geïntegreerd advies aan de hulpverleningsdiensten en de hulpverleningsdiensten integreren hun advies niet ongevraagd.
- Bij publieksevenementen vindt onvoldoende toezicht en handhaving plaats.

Deze bevindingen en conclusies waren voor de Inspecties aanleiding om een vervolgonderzoek aan te kondigen om 'op het niveau van de veiligheidsregio's na te gaan of de situatie is verbeterd'. De uitvoering van dit vervolgonderzoek heeft plaatsgevonden in 2014/2015. Bij dit vervolgonderzoek hebben de Inspecties ook nadrukkelijk gekeken naar de wijze waarop gemeenten publieksevenementen evalueren.

1.2 Probleem- en doelstelling van het onderzoek

In aansluiting op de uitkomsten van hun eerdere onderzoeken hebben de Inspecties voor dit vervolgonderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd:

In hoeverre hebben de gemeenten en hulpverleningsdiensten binnen hun mogelijkheden maatregelen doorgevoerd om risico's voor de veiligheid en risico's voor de gezondheid van burgers bij publieksevenementen te reduceren?

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Gemeenten en hulpverleningsdiensten aanzetten tot het doorvoeren van verbeteringen om risico's voor de veiligheid en voor de gezondheid van burgers bij publieksevenementen zoveel mogelijk te reduceren.

[12] Onder hulpverleningsdiensten worden verstaan: politie, brandweer en Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR).

1.3 Deelvragen

Aan de hand van de geformuleerde doel- en probleemstelling hebben de Inspecties de volgende deelvragen opgesteld:

- Beleid: in hoeverre hebben gemeenten en hulpverleningsdiensten beleid, gericht op het reduceren van de risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieksevenementen?
- Vergunningverlening: in hoeverre maken gemeenten gebruik van de mogelijkheden binnen het proces van vergunningverlening om de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van burgers bij publieksevenementen te reduceren?
- Toezicht en handhaving: in hoeverre dragen gemeenten zorg voor naleving van de vergunningvoorwaarden over de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieksevenementen?
- Evaluatie: in hoeverre evalueren de gemeenten publieksevenementen voor het verbeteren voor het beleid, het proces rondom vergunningverlening en het toezicht en de handhaving bij publieksevenementen?

1.4 Onderzoeksaanpak

Onderzoeksmodel

Aan de hand van de eerder genoemde onderzoeksvragen hebben de Inspecties een onderzoeksmodel ontwikkeld (zie figuur 1) met vier velden:

1. De maatschappelijke context
2. Het behandelingsproces van vergunningverlening
3. Het nalevingsgedrag
4. Het leervermogen

Per veld is een aantal onderwerpen (oranje vakken) weergegeven waarop het onderzoek is gericht. Onderaan in het model staan de actoren (groene vakken).

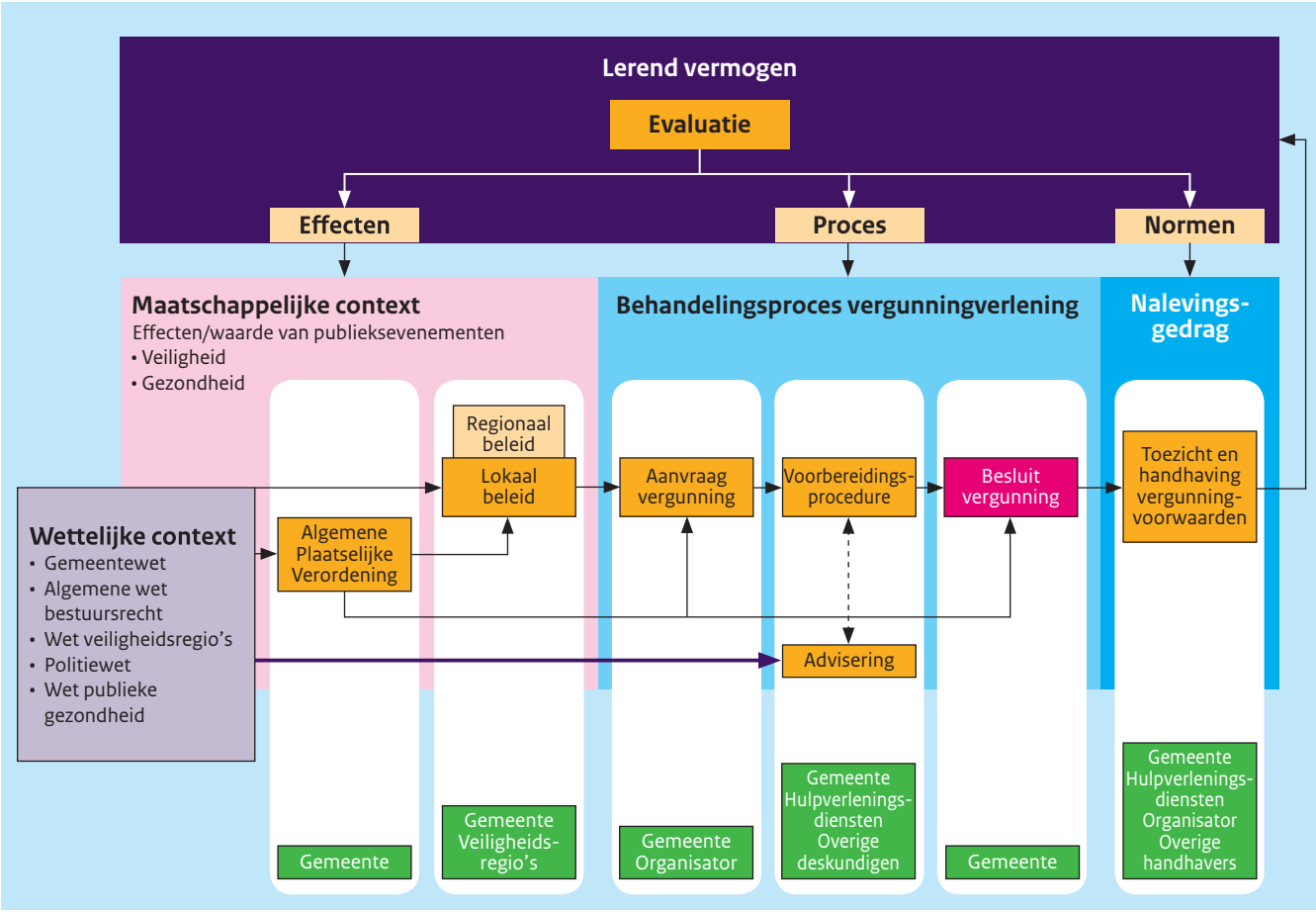
De *maatschappelijke context* gaat over de effecten en de waarde van publieksevenementen in de samenleving. Deze context bepaalt voor een belangrijk deel het handelen van de gemeente in het proces van vergunningverlening bij publieksevenementen. Het is daarmee van belang voor het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvragen. Uiteraard bepaalt dit ook het handelen van de hulpverleningsdiensten.
Een deel van deze context bestaat uit *wetten en regels*, die in acht dienen te worden genomen. Op basis van artikel 149 van de Gemeentewet mogen gemeenten zelf lokale regels opstellen in verordeningen, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Uiteraard zijn ook deze bepalend en richtinggevend voor het handelen door de gemeente bij publieksevenementen. Deze regels kunnen verder uitgewerkt zijn in het lokale beleid. Het lokale beleid kan deels of geheel zijn geënt op beleids- of werkafspraken in de veiligheidsregio.

Het proces van *de behandeling van de evenementvergunning* start met een aanvraag door de organisator bij de gemeente. In de volgende fase treft de gemeente voorbereidingen om tot een besluit te komen. Gelet op de beginselen uit de Algemene wet bestuursrecht behoren de gemeenten elke aanvraag individueel te beoordelen. Onderdeel van deze beoordeling is de weging van de risico's op het gebied van veiligheid en gezondheid die verbonden kunnen zijn aan het publieksevenement. Hiervoor kan de gemeente advies vragen aan onder meer de hulpverleningsdiensten.

Op basis van de informatie in de voorbereidingsprocedure neemt de gemeente een besluit over het al dan niet verlenen van een vergunning. Aan de vergunning kan de gemeente voorwaarden verbinden. Deze voorwaarden dienen door de organisator te worden nageleefd. Het *nalevingsgedrag* kan worden bevorderd door toezicht en handhaving te organiseren vanuit de gemeente.

Het donkerpaarse blok duidt het *lerend vermogen* aan en heeft in het model een overkoepelende plaats, omdat het betrekking heeft op alle andere velden. De evaluatie is een belangrijk onderdeel van het lerend vermogen. Door het verzamelen en interpreteren van informatie kunnen verbeterpunten worden benoemd. Deze verbeterpunten kunnen betrekking hebben op het beoogde maatschappelijk effect dat een gemeente wil bereiken, op het behandelingsproces van de vergunningverlening en op de naleving van de vergunningvoorwaarden.

Figuur 1. *Model Vervolgonderzoek veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen*



Onderzoeksmethode

De gekozen onderzoeksmethode bestaat uit vier elementen, namelijk:
- deskresearch;
- vragenlijst;
- verdiepende gesprekken;
- casestudie.

Deskresearch

De Inspecties hebben op de websites van 124 gemeenten gezocht naar relevante documenten over de vergunningverlening en deze bestudeerd. Naast de inhoud van deze documenten hebben de Inspecties een beeld gekregen van de informatie die beschikbaar is voor organisatoren en burgers. De gevonden documenten zijn beoordeeld op beschrijvingen van de relevante processen. Wanneer de beschrijving van een proces ontbrak, zijn gemeenten via een afzonderlijke mail gevraagd een dergelijke beschrijving, indien beschikbaar, toe te sturen.
Voor de analyse van de documenten zijn onderwerpen benoemd (bijlage IV). Indien documenten over deze onderwerpen ontbraken, zijn die – gelijktijdig met het verzoek om drie evaluatie-verslagen op te sturen – opgevraagd. De gemeenten die niet reageerden, hebben een rappel ontvangen. Bijlage IV bevat een overzicht van de resultaten van het deskresearch.

Verder hebben de Inspecties op de websites van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de 25 veiligheidsregio's, de nationale politie (inclusief de website Politiekennisnet), de brandweer en de GHOR gezocht naar beschrijvingen van het beleid en/of van de werkwijze, en naar andere verwijzingen naar publieksevenementen.

Vragenlijst

Naast deskresearch hebben de Inspecties digitale vragenlijsten uitgezet bij de opgegeven vertegenwoordigers van gemeenten, politie en veiligheidsregio's. Dezelfde onderwerpen als bij het deskresearch keren terug in de vragenlijst. De Inspecties hebben deze vertegenwoordigers via de vragenlijst om informatie gevraagd over de praktijk bij publieksevenementen en over hun ervaringen daarbij. Hiervoor hebben de Inspecties afzonderlijke digitale vragenlijsten voor gemeenten, politie en veiligheidsregio's ontwikkeld. Alvorens deze vragenlijsten uit te zetten, hebben de Inspecties die laten testen door niet-deelnemende vertegenwoordigers vanuit gemeenten, veiligheidsregio's en politie. Hun opmerkingen en aanbevelingen zijn verwerkt in de definitieve vragenlijsten (zie bijlage VI).

Bij het uitblijven van een reactie op de vragenlijst hebben de Inspecties de betreffende contactpersoon telefonisch benaderd met het verzoek om alsnog de vragenlijst in te vullen. Uiteindelijk heeft 91% van de gemeenten, 92% van de veiligheidsregio's en 100% van de politie-eenheden een ingevulde vragenlijst teruggezonden (zie bijlage VI).

Verdiepende gesprekken

Op basis van de uitkomsten uit de vragenlijsten en deskresearch voerden de Inspecties in zes veiligheidsregio's semigestructureerde groepsgesprekken om meer inzicht te krijgen in de praktijk rondom de vergunningverlening. Hiervoor zijn dezelfde zes veiligheidsregio's als in 2012 benaderd: Groningen, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam, Limburg-Zuid en Flevoland. In elke regio zijn afzonderlijke gesprekken met medewerkers van gemeenten en hulpverleningsorganisaties gevoerd. De hoofdonderwerpen daarbij waren:

- regionale samenwerking op het gebied van publieksevenementen;
- risicoweging in het proces van vergunningverlening;
- vergunningen en benodigde stukken;
- operationele inzet van hulpverleningsdiensten ook in combinatie met toezicht en handhaving;
- evaluatie van publieksevenementen.

Zie bijlage VII voor een overzicht van de aantallen deelnemers aan de gesprekken.

Casestudies

De Inspecties hebben tot slot drie casestudies uitgevoerd. Het gaat om publieksevenementen, waarbij zich (een dreiging van) een ernstige calamiteit heeft voorgedaan:

- Oldtimer Straatsprint in Deventer (2011) waarbij een dode en twee gewonden zijn gevallen.
- Quad-race op het terrein van de Motorcrossclub te Geldermalsen (2014) met een ongeval met vijf gewonden.
- PinkPop in Landgraaf (2014) met extreme weeromstandigheden.

Voor deze casestudies hebben de Inspecties documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met medewerkers van de betrokken gemeenten, de organisatoren van de evenementen en adviseurs van de hulpverleningsdiensten. Voor de casus Deventer is aan de verantwoordelijke officier van justitie schriftelijk een aantal vragen gesteld. Doel van de casestudies is inzicht te krijgen in de wijze waarop gemeenten en hulpverleningsdiensten de risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers bij het betreffende publieksevenement hebben gereduceerd. Hierbij zijn alle onderwerpen uit de vier velden van het model meegenomen.

Vergelijking met vorig onderzoek

Om tot een vergelijking te kunnen komen met het vorige inspectieonderzoek zijn dezelfde gemeenten ook in dit onderzoek betrokken. In dat onderzoek is ervoor gekozen om per veiligheidsregio vijf gemeenten in het onderzoek te betrekken, waardoor het totaal uitkomt op 125 gemeenten. Door een fusie tussen twee gemeenten in de veiligheidsregio Fryslân is het oorspronkelijke aantal van 125 gemeenten uit het vorige onderzoek gedaald naar 124 gemeenten in dit onderzoek. Daarnaast is het politiebestel sinds 2013 gewijzigd naar één nationale politie. Voor de vertegenwoordiging vanuit de politie is gekozen voor de tien regionale eenheden omdat deze qua samenstelling het meest aansluiten bij het vorige onderzoek[13]. De 25 veiligheidsregio's zijn gelijk gebleven aan die in het vorige onderzoek. In totaal zijn 159 afzonderlijke partijen betrokken.

Representativiteit

Met het oog op de representativiteit van dit onderzoek hebben de Inspecties gebruik gemaakt van indeling van Nederland door het CBS in kleine, middelgrote en grote gemeenten[14]. Het aantal grote gemeenten is in dit onderzoek enigszins oververtegenwoordigd en het aantal kleine gemeenten ondervertegenwoordigd. Om toch tot een representatief beeld voor alle gemeenten te komen, zijn de totaalscores uit de vragenlijst aangegeven in percentages en gecorrigeerd naar het gewogen gemiddelde (GG).

[13] De regionale eenheden omvatten op één na, de regionale eenheid Amsterdam-Amstelland, alle meerdere politieregio's van vóór de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 (1 januari 2013).

[14] De indeling van gemeenten is als volgt: klein tot 50.000 inwoners, middelgroot van 50.000 tot 100.000 inwoners en groot meer dan 100.000 inwoners; zie verder bijlage V.

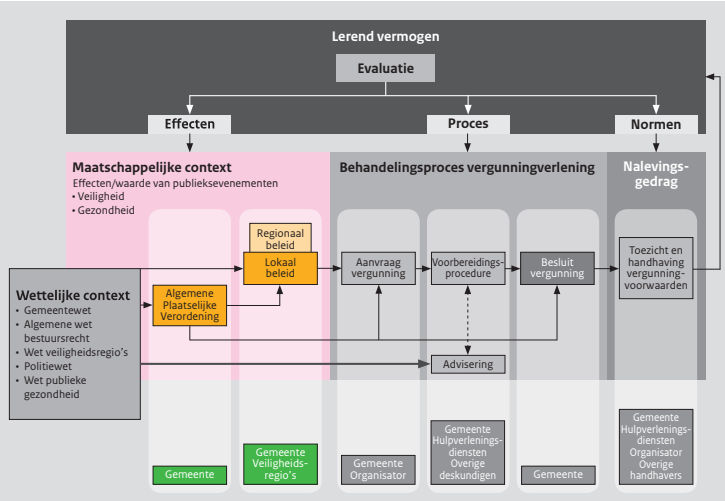
Analysekader

Bij het uitvoeren van onderzoek werken de Inspecties meestal met een (wettelijk) normenkader. Voor het proces vergunningverlening vormen de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht het normenkader. Voor de eisen ten aanzien van veiligheid en gezondheid ontbreken specifieke wettelijke normen. Daarom vormt het analysekader van het vorige onderzoek ook voor dit onderzoek de basis. De Inspecties hebben dat analysekader na oriënterende gesprekken met (koepel-)organisaties opgesteld. De Inspecties hebben ervoor gekozen dit kader ook voor dit onderzoek te gebruiken. Vanwege de focus in dit onderzoek op de aspecten beleid, vergunningverlening, handhaving en toezicht alsmede evaluatie hebben de Inspecties enkele normen uit het kader van 2012 niet betrokken in dit vervolgonderzoek. Het analysekader staat in bijlage III.

Leeswijzer

De hoofdstukken 2 tot en met 5 bevatten de resultaten van dit onderzoek.
Per hoofdstuk behandelen de Inspecties een veld uit het onderzoeksmodel.
De beschrijving van de resultaten vormt een totaalbeeld dat de Inspecties op basis van de beschikbare documenten, de informatie uit de vragenlijsten en de verdiepende gesprekken hebben verkregen. Verschillende vragen zijn verwerkt in een grafiek. Hierbij is naast het totaalbeeld van de gemeenten een onderscheid gemaakt naar omvang van de gemeenten op basis van de CBS-indeling. De Inspecties sluiten elk van deze hoofdstukken af met een analyse.
De beschrijvingen van de drie casus staan in kaders in de meest relevante passage van de bevindingen.
Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en de aanbevelingen.

2 Maatschappelijke context



2.1 Inleiding

De maatschappelijke context bepaalt voor een belangrijk deel het streven en handelen van de gemeente. Met beleid kan de gemeente richting geven aan haar doelstellingen en handelen op het gebied van veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen. Dit beleid is daarmee van belang bij het toetsen van aanvragen van evenementvergunningen en bij het formuleren van de maatregelen in het belang van de beheersing van veiligheids- en gezondheidsrisico's.
De normen uit het analysekader voor de gemeente over het onderwerp beleid hebben betrekking op de vergunningverlening en op de advisering daarover. Een norm betreft de definitie voor publieksevenementen. De Inspecties hebben bij dit onderzoek gekeken naar:

- de definitie publieksevenement;
- de variatie aan vergunningen;
- de doelstelling van het beleid;
- de inhoud van het beleid in relatie tot reductie van risico's voor de veiligheid en gezondheid;
- de verantwoordelijkheden van de organisatoren voor de veiligheid en gezondheid.

Casus I: Onduidelijk beleid

GELDERMALSEN, april 2014

Tijdens een quad-race in april 2014 raken vijf personen gewond, van wie een zwaargewond.

De gemeente Geldermalsen geeft aan dat er gelet op de APV en de 'Nota Juridisch kader', voor reguliere sportwedstrijden (hockeywedstrijd, tenniswedstrijd, voetbalwedstrijd, turnwedstrijden) bij sportclubs wat hen betreft geen vergunning nodig is. Alleen bij uitzonderlijke omstandigheden zal de gemeente een wedstrijd of festiviteit op een sportterrein als vergunningplichtig publieksevenement aanmerken. Het is een bewuste keuze van de gemeente om ook quad-races op het motorcrossterrein niet als een publieksevenement te beschouwen. De gemeente is van mening dat zo'n race vergelijkbaar is met bijvoorbeeld een regulier voetbal- of tennistoernooi op een daarvoor bestemd sportterrein.

In een interview zeggen ambtenaren van de gemeenten dat de motorbond strenge eisen stelt aan het terrein, de veiligheidsvoorschriften en de hulpverleningsorganisatie, en een race alleen kan doorgaan als aan deze eisen wordt voldaan. De ambtenaren geven voorts aan dat een vergunningprocedure geen toegevoegde waarde zou hebben. De uitzondering voor reguliere sportwedstrijden heeft de gemeente enkele jaren geleden ingevoerd en daarover zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit de besturen van lokale sportverenigingen.

Uit een interview met een vertegenwoordiger van de betrokken motorclub blijkt dat in het verleden voor al haar wedstrijden, waaronder quad-races, een evenementvergunning van de gemeente nodig was. 'Aangezien alle wedstrijden tot nu toe goed waren verlopen, heeft de gemeente samen met de motorclub besloten om de races als normale bedrijfsvoering te beoordelen, waardoor geen vergunning meer aangevraagd hoeft te worden.' De vertegenwoordiger voegt daaraan toe dat wat daarbij wel of niet onder de normale bedrijfsvoering valt, niet is vastgelegd of besproken met de gemeente.

Conclusie: De gemeente Geldermalsen beoogt in haar de APV en de 'Nota Juridisch kader' een reguliere sportwedstrijd en dus ook deze quad-race op het sportterrein in april 2014 niet onder deze verplichting van een evenementenvergunning te laten vallen. Wettelijk is het inderdaad mogelijk dat gemeenten zelf bepalen voor welke activiteiten zij een evenementvergunning verplicht stellen. De Inspecties vinden dat gemeentes op dit punt, waarvan de gemeente Geldermalsen een illustratie is, een duidelijker en ook veiliger beleid moeten voeren. De gemeente Geldermalsen geeft in het kader van de wederhoor aan dat zij de bevindingen van de Inspecties bij de herziening van de "Nota Juridisch kader" het komend jaar zullen meenemen.

2.2 Bovenlokale afspraken

Veiligheidsregio's

Bij 21 van de 25 veiligheidsregio's staan beleidsdocumenten en/of werkafspraken over publieksevenementen op de website[15]. Bij vier veiligheidsregio's, te weten Kennemerland, Amsterdam, Midden- en West-Brabant en Brabant-Noord, is dat niet het geval. Vaak is onduidelijk wanneer het algemeen bestuur de beleidsdocumenten en/of werkafspraken heeft vastgesteld. Ook is onduidelijk of over de invoering hiervan afspraken zijn gemaakt. Uit de website noch de documenten van de veiligheidsregio's is op te maken welke gemeenten het beleid of de werkafspraken van de veiligheidsregio inmiddels hebben overgenomen en doorgevoerd. Verder blijkt dat de meeste veiligheidsregio's evenementen wel meenemen in hun risicoprofielen.

Landelijke afspraken

De GHOR, als onderdeel van de veiligheidsregio, werkt met een landelijke handreiking[16] voor publieksevenementen. Hierin staat: 'Als er minder dan 5.000 gelijktijdig aanwezige bezoekers zijn en er geen verzwarende factoren gelden, kan de gemeente zelf een standaard GHOR-advies overnemen in de vergunningvoorwaarden.' Het standaard GHOR-advies in de vorm van een checklist en de verzwarende omstandigheden zijn verder uitgewerkt voor de gemeenten. Voorbeelden van verzwarende omstandigheden zijn 'bovenmatig alcohol- en/of middelengebruik' en 'extra risicovolle omgevingsfactoren'[17].
De brandweer heeft op haar website alleen de Leidraad Veiligheid publieksevenementen uit 2002 staan. Deze leidraad geeft procesmatig aan op welke wijze tot een risicoweging kan worden gekomen.
De nationale politie vermeldt op haar website geen handreikingen of richtlijnen. Wel staan op de website van de Politieacademie onderzoeken over veiligheidsaspecten rondom publieksevenementen en de gevolgen daarvan voor de politietaak.

2.3 Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Een gemeenteraad heeft de bevoegdheid[18] om een gemeentelijke verordening uit te vaardigen 'die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt'. Een voorbeeld van een gemeentelijke verordening is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Ook op andere meer specifieke terreinen kan de gemeente een verordening vaststellen, zoals een evenementenverordening. De APV geldt zowel voor de burgers als voor de gemeente.[19]

Alle gemeenten uit het onderzoek hebben een APV. Enkele gemeenten hebben ervoor gekozen om daarnaast een afzonderlijke evenementenverordening vast te stellen. Hun APV verwijst dan naar die specifieke verordening.

[15] De websites zijn bekeken in de maanden december 2014 en januari 2015.

[16] Landelijke handreiking geneeskundige advisering publieksevenementen, GHOR Nederland d.d. 2 december 2011.

[17] Landelijke handreiking geneeskundige advisering publieksevenementen, GHOR Nederland d.d. 2 december 2011.

[18] Artikel 149 van de Gemeentewet.

[19] Legaliteitsbeginsel Algemene wet bestuursrecht.

Van de gemeenten volgt 80% in haar APV de hoofdlijnen uit de modelverordening van de VNG. Hierin zijn voor publieksevenementen bepalingen opgenomen met de definitie van een publieksevenement, de verplichting voor een melding of vergunning voor het organiseren ervan en geboden en verboden tijdens het publieksevenement. De Inspecties hebben vastgesteld dat alle gemeenten in hun APV nu een definitie van een publieksevenement hebben opgenomen. Tijdens het onderzoek in 2012 was dat nog slechts bij 70% van alle gemeenten het geval. Dit is dus een duidelijke verbetering ten opzichte van 2012.
Inhoudelijk volgen de meeste gemeenten de begripsbepaling voor evenement uit de modelverordening. Met betrekking tot publieksevenementen verschillen de APV's op enkele punten, zoals:

- de categorie-indeling van vergunningplichtige publieksevenementen qua aantal, de onderscheidende kenmerken en de benaming;
- het uitzonderen van reguliere sportwedstrijden op en/of binnen de eigen accommodatie;
- de verbodsbepalingen voor truckraces en/of straatraces, vechtsportgala[20] en de verstoring van de openbare orde;
- eisen aan de organisator als persoon, zoals de eis van goed levensgedrag;[21]
- eisen aan de kwalificaties van de organisator.

Ondanks de verantwoordelijkheid die gemeenten bij de organisator van publieksevenementen neerleggen, heeft maar een klein deel van de gemeenten in de APV of in andere documenten eisen geformuleerd waaraan deze organisator moet voldoen.

Meerjarige vergunningen

Een klein deel van de gemeenten heeft in de APV een artikel opgenomen voor een meerjarige evenementvergunningen. Vaak geldt deze vergunning voor een periode van drie jaar. Het gaat dan om een publieksevenement met een laag of in enkele gemeenten gemiddeld risico.
De gemeente beoordeelt de risico's bij deze meerjarige evenementvergunningen slechts eenmalig, namelijk bij de aanvraag. In het artikel van de APV – of de uitwerking ervan – zijn vaak nadere regels gesteld rondom de meerjarige vergunning. Zo is de organisator verplicht om telkens vooraf het publieksevenement bij de gemeente te melden. Bij veel van deze gemeenten moet bij een (substantiële) wijziging van de aard, omvang of locatie van het publieksevenement of na bijzondere voorvallen opnieuw een vergunning worden aangevraagd. Dit is ook het geval als een organisator vergunningvoorwaarden niet naleeft: dat kan leiden tot intrekking van de meerjarige vergunning waarna de organisator een nieuwe vergunning moet aanvragen als hij het evenement nogmaals wil laten plaatsvinden.
Een meerjarige vergunning heeft volgens een aantal gespreksdeelnemers in de regio's tot doel de administratieve lasten terug te brengen. Andere deelnemers wijzen op het nadeel van zo'n vergunning: 'De situatie rondom publieksevenementen kan elk jaar wijzigen waardoor het nodig blijft om elk jaar een toets uit te voeren'. In dat verband werd onder meer gewezen op het onderschatte effect van veranderingen in geldstromen rondom publieksevenementen, waardoor het evenement een extra 'boost' kan krijgen.

[20] Dit verbod komt het meest voor in de APV van gemeenten in de provincies Gelderland, Noord-Holland, Noord Brabant en Limburg.

[21] Zie verschillende APV's en beleidsplannen, onder meer van de gemeente Amsterdam.

Weigeringsgronden

Alle gemeenten kunnen volgens de APV een aanvraag weigeren of buiten behandeling stellen. De APV bevat gronden voor de afwijzing van een vergunningaanvraag[22] en voor het buiten behandeling stellen van een aanvraag. Dat laatste is bijvoorbeeld mogelijk bij het verstrekken van onjuiste gegevens. Opvallend is dat 6% van de gemeentelijke respondenten aangeeft dat de gemeente geen mogelijkheden heeft om een vergunning te weigeren. Verschillende gemeenten noemen een concentratie van evenementen en een te groot beslag leggen op de capaciteit van de hulpverleningsdiensten als weigeringsgrond. Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.

De APV's en de procedures op de websites en in diverse documenten bevatten termijnen voor de indiening van de aanvraag van een evenementvergunning. Die termijn hangt veelal samen met de grootte van het evenement: hoe groter het evenement, des te langer van tevoren dient de organisator de vergunning aan te vragen. Uit de verdiepende gesprekken in de veiligheidsregio's blijkt dat deze termijnen in de praktijk niet veel betekenis hebben. Gemeenteambtenaren geven in die gesprekken aan vrijwel nooit een vergunning te weigeren omdat die te laat is aangevraagd. Dit blijkt ook uit de evaluaties van de rekenkamers van een aantal gemeenten. Het geheel vindt, zo geven de gespreksdeelnemers aan, in een gemoedelijke en soms in een 'ons kent ons' sfeer plaats, en daarbij past geen strikte hantering van termijnen.

2.4 Lokaal beleid

Het lokaal beleid is vastgelegd in documenten met diverse benamingen, zoals beleidsplan, beleidsregels, evenementennota of -notitie. Bij 85% van de gemeenten hebben de Inspecties één of meer beleidsdocumenten rondom publieksevenementen gevonden. De grote gemeenten hebben nagenoeg alle (96%) een of meer van dergelijke beleidsdocumenten, bij kleine gemeenten is dat 81%. Van de overige gemeenten (15%) hebben de Inspecties geen beleidsdocumenten gevonden of ontvangen.

Indien binnen één gemeente meerdere beleidsdocumenten over publieksevenementen aanwezig zijn, bevatten deze vaak verschillen en/of tegenstrijdigheden over onder meer de procedure en de verplichtingen voor de organisator. Ook de categorie-indeling van publieksevenementen is vaak tegenstrijdig, zowel in aantal categorieën als in onderscheidende kenmerken, zoals het verwachte aantal bezoekers. De Inspecties hebben de meeste tegenstrijdigheden vastgesteld in situaties waar de gemeente zowel het eigen beleid als het door de veiligheidsregio vastgestelde evenementenbeleid op haar website heeft staan. De regionale afspraken zijn dan niet consequent doorgevoerd in de gemeentelijke documenten en procedures. Tevens zijn de status en de geldigheid van deze beleidsdocumenten vaak onduidelijk.

Beleidsdocumenten

Van alle 124 gemeenten neemt 44% veiligheid en gezondheid als uitgangspunt bij het evenementenbeleid. Dit komt overeen met het beeld uit het onderzoeksrapport van 2012. Van de kleine gemeenten heeft 59% dit soort beleid tegen 46% van de overige gemeenten. De overige gevonden beleidsdocumenten zijn geschreven vanuit een andere politieke ambitie of keuze. Voorbeelden

[22] Artikel 1, leden 6 en 8, van de modelverordening APV van de VNG; weigeringsgronden zijn gebaseerd op openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en/of bescherming van het milieu.

hiervan zijn economische belangen en/of stadspromotie, of het stellen van nadere regels voor evenementen in het kader van de leefbaarheid, zoals het aantal evenementen, de evenementenlocaties en de geluidsnormen. Gemeenten hebben in deze documenten de bescherming van veiligheid en gezondheid vaak op hoofdlijnen beschreven en aangeduid als randvoorwaarde.

Uit de gesprekken met gemeenteambtenaren komt naar voren dat beleid gericht op stadspromotie kan leiden tot spanning met de noodzakelijke maatregelen voor de beheersing van veiligheids- en gezondheidsrisico's. Er ontstaat een 'het moet kunnen' mentaliteit waarbij evenementen hoe dan ook door moeten gaan. Dat levert volgens een gemeenteambtenaar soms strijd op met de normen voor veiligheid en gezondheid. Ook tijdsdruk en kosten die noodzakelijk zijn bij het beheersen van de risico's voor veiligheid en gezondheid leiden volgens gespreksdeelnemers tot ongewenste beslissingen. De adviseurs van hulpverleningsdiensten geven in de gesprekken het signaal af dat het onmogelijk is om onder een te hoge tijdsdruk de risico's rond een evenement goed te beoordelen. De adviseurs ondervangen dit door hogere eisen dan gebruikelijk in hun advies op te nemen. Soms leidt dit uiteindelijk tot intrekking van de vergunningaanvraag door de organisator.

Inhoud beleidsdocumenten

De beleidsdocumenten verschillen qua opzet, omvang en inhoud. Terugkerende onderwerpen zijn de aanvraagprocedure, de risicoweging, de gemeentelijke normen, toezicht en handhaving, en de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.
Inhoudelijk formuleren gemeenten in de beleidsdocumenten geen doelstellingen op het gebied van veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen. Er ontbreekt een omschrijving van het niveau van veiligheid of gezondheid dat de gemeente bij publieksevenementen nastreeft. Daardoor missen de ambtenaren die de aanvraag moeten beoordelen en de hulpverleningsdiensten richting en een toetsingskader.
De beleidsdocumenten hebben een procesmatige insteek met aandacht voor de structuur, zoals de diverse overleggen en deelnemers daaraan. De documenten bevatten daarnaast een veelheid aan gedetailleerde normen. Deze normen hebben voornamelijk een instrumenteel karakter, zoals de aanwezigheid van een brandblusser, een EHBO-tent of beveiliging. De meeste beschrijvingen zijn onduidelijk over kwalitatieve invulling van de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen en de plaats van deze maatregelen in het grote geheel. Zo kan bijvoorbeeld een evenement in een langgerekte ruimte een ander aantal medische voorzieningen vereisen dan een soortgelijk publieksevenement in een compacte ruimte.
De beschreven normen van de gemeenten en hulpverleningsdiensten verschillen regelmatig tussen gemeenten en/of veiligheidsregio's. Zo varieert de norm voor een vrije doorgang van de hulpverleningsvoertuigen van 3,5 tot 4,5 meter. Daarnaast formuleren gemeenten normen onder de noemer veiligheid en gezondheid zonder dat de relatie hiermee helder is.

De ambtenaren van gemeenten en hulpverleningsdiensten geven in de gesprekken aan dat zij de normen in de praktijk soepel hanteren. Vooral (inter)nationaal georiënteerde professionele organisatoren hebben veel financiële middelen en leveren doorgaans gedegen plannen voor het waarborgen van de veiligheid en gezondheid. De afwijkingen daarin van de gemeentelijke normen worden dan vaak geaccepteerd. Hulpverleningsdiensten wijzen hierbij op het risico dat de professionele organisatoren vanuit hun kennisvoorsprong, bijvoorbeeld over het gedrag van hun soort publiek, gemeenten kunnen gaan overvleugelen.[23]

[23] Informatieasymmetrie is genoemd als één van de valkuilen in de Leidraad Veiligheid publieksevenementen; een systematische aanpak voor risicoanalyse en voorbereiding (Nibra, 2002).

Rollen en verantwoordelijkheden

Gemeenten beschrijven op verschillende manieren hun rol en verantwoordelijkheid op het gebied van publieksevenementen. Een paar voorbeelden: 'De gemeente is ervoor verantwoordelijk dat publieksevenementen veilig en ordelijk verlopen, dat organisatoren weten waar zij aan toe zijn en dat vergunningaanvragen correct en efficiënt worden afgehandeld' en 'De gemeente heeft bij publieksevenementen primair een regulerende, controlerende en faciliterende verantwoordelijkheid.' In een klein deel van de beschrijvingen benoemt de gemeente haar eigen regierol.

Van de gemeenten heeft 72% in één of meer documenten de rol en verantwoordelijkheid van de organisator beschreven. In deze beschrijving stelt 57% van de gemeenten dat de organisator dient te zorgen voor toezicht en handhaving op de naleving van de vergunningvoorwaarden.
De omschrijvingen van de rollen en verantwoordelijkheden van organisatoren wijken veel van elkaar af. Een beperkt aantal gemeenten geeft een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheid en rol van de organisator voor, tijdens en na het publieksevenement. Zij geven ook aan wat zij van de organisator verwachten.
Een meerderheid van de omschrijvingen is echter onduidelijk. Deze onduidelijkheid zit vooral in het onderscheid tussen de private verantwoordelijkheid en de rol van de organisator enerzijds en de publieke verantwoordelijkheid en de rol van de gemeente en de politie anderzijds. Met een omschrijving als 'de organisator is volledig verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde tijdens het publieksevenement', lijkt de organisator van het publieksevenement de maatschappelijke en wettelijke taak van de politie over te nemen. Dit soort omschrijvingen leidt volgens enkele deelnemers in de praktijk tot onwenselijke situaties. Zij illustreren dit met een voorbeeld waar de politie wilde optreden tijdens ordeverstoringen; toen de politie het evenementterrein betrad, leidde dat tot discussie met de organisator.
Andere beleidsdocumenten laten ruimte voor eigen of latere invulling van de private en de publieke verantwoordelijkheid. Enkele voorbeelden uit beleidsdocumenten:

- 'De organisator is volledig verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid tijdens het publieksevenement' of 'de organisator heeft tijdens het publieksevenement de verantwoordelijkheid voor veiligheid en gezondheid op het terrein.'
- 'Het bewaken van de orde en veiligheid op en rond het evenemententerrein is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de organisatie zelf.'
- 'In het overleg wordt duidelijk wie welke verantwoordelijkheid draagt: de evenementenorganisator, de hulpdiensten en/of de betrokken vakteam(s) van de gemeente.'
- 'Iedereen houdt zijn eigen verantwoordelijkheid.'

2.5 Analyse

In het rapport van 2012 hebben de Inspecties de gemeenten de aanbeveling gedaan om binnen de veiligheidsregio te komen tot één definitie van 'publieksevenement' en tot een afstemming van het gemeentelijk evenementenbeleid. In de APV hebben alle gemeenten inmiddels een definitie opgenomen van evenementen. In dat opzicht stellen de Inspecties vast dat de situatie ten opzichte van 2012 is verbeterd. Ook zien de Inspecties dat 21 van de 25 veiligheidsregio's evenementenbeleid en/of werkafspraken hebben met daarin één definitie van 'publieksevenement'. Wel constateren de Inspecties dat deze definitie veelal nog niet is doorgevoerd in de gemeentelijke documenten.
Verschillende gemeenten hebben in hun APV de mogelijkheid opgenomen om meerjarige vergunningen te verlenen. In de ogen van de Inspecties nemen deze gemeenten daarmee een groot risico. Immers zij kunnen daardoor de risico's voor de veiligheid en gezondheid niet

telkens opnieuw afwegen voor de nieuwe editie van dat publieksevenement. Ook ervaringen rond de vorige editie wegen de gemeenten dan niet mee.
Daarnaast hebben de Inspecties meerdere malen vastgesteld dat gemeenten gemakkelijk omgaan met hun eigen regelgeving, zoals het hanteren van de termijnen. De Inspecties vinden dit ongewenst.

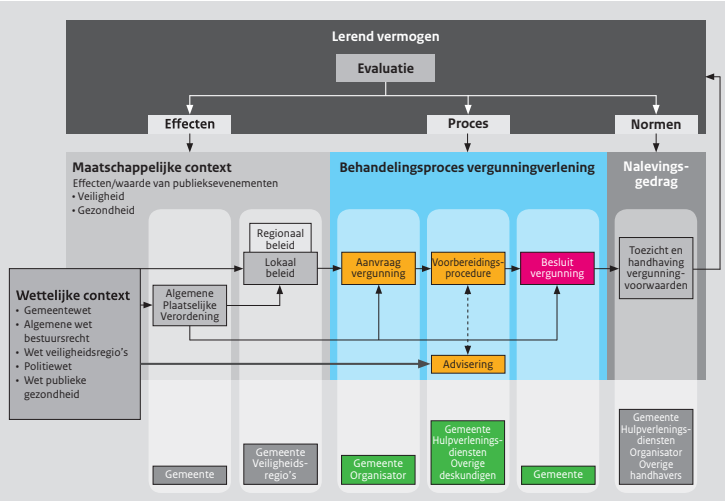
Een meerderheid van de gemeenten beschikt niet over duidelijk beleid ten aanzien van veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen. Op dat punt is de situatie ten opzichte van 2012 niet verbeterd. De Inspecties stellen verder vast dat het binnen de veiligheidsregio's vastgestelde beleid geen zichtbare en consequente doorvertaling heeft gekregen naar de gemeentelijke beleidsplannen. Hierdoor is onduidelijk welk beleid de gemeente voert.
In geen van de beleidsdocumenten van gemeenten is een doelstelling op het gebied van veiligheid en gezondheid geformuleerd. Dit is volgens de Inspecties wel noodzakelijk voor het toetsen van vergunningaanvragen en voor het formuleren van vergunningvoorwaarden met het oog op de beheersing van risico's voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen.
Door het ontbreken van een dergelijke doelstelling is er teveel ruimte voor eigen invulling en interpretatie in het behandelingsproces van de vergunning.
Ook ontstaat hierdoor volgens de Inspecties onnodig ruimte om andere politieke keuzen en belangen te laten prevaleren boven hetgeen de gemeente vanuit haar publieke taak basaal op orde moet hebben, namelijk de veiligheid en gezondheid van haar burgers.

De Inspecties vinden het daarnaast onwenselijk dat het gemeentelijk beleid onduidelijkheid laat ontstaan tussen de publieke en private verantwoordelijkheden rondom publieksevenementen.

De grens die de GHOR hanteert voor het uitbrengen van een advies doet in de ogen van de Inspecties geen recht aan het belang van en de complexiteit van het wegen van de risico's voor gezondheid bij publieksevenementen. Daarnaast houdt deze norm de GHOR weg van het door de Inspecties gewenste integrale advies van alle hulpverleningsdiensten.

De Inspecties stellen vast dat het beleid van gemeenten door het ontbreken van een dergelijke doelstelling onvoldoende richting meegeeft voor het toetsen van de vergunningaanvragen en het nemen van effectieve maatregelen in het belang van veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen.

3 Behandelingsproces vergunningverlening



3.1 Inleiding

Het proces van de behandeling van een aanvraag om een evenementvergunning resulteert in een besluit van de gemeente op die vergunningaanvraag. Het is van belang dat gemeenten de mogelijkheden om de risico's te beoordelen maximaal benutten. Op basis van die beoordeling neemt de gemeente een besluit over het verlenen van een vergunning en over de eventueel aan de vergunning te verbinden voorwaarden.
Het analysekader van 2012 besteedt veel aandacht aan het proces van vergunningverlening. Daarbij gaat het over het behandelingsproces, de advisering en de evenementenkalender. Deze kalender is een regionaal overzicht van alle evenementen binnen de veiligheidsregio en is van belang voor een optimale spreiding over locaties en tijdstippen. Het regionaal overzicht is een onderdeel bij de risicoafweging. In dit deel van het onderzoek kijken de Inspecties naar:

- De vergunningaanvraag.
- De behandeling van de aanvraag inclusief de risicoweging en het regionaal overzicht.
- Advisering inclusief de verantwoording over de vergunningverlening door de gemeenten.
- De transparantie naar de burger inclusief de verantwoording over de vergunningverlening door de gemeenten.

Casus II: Onduidelijkheid voorwaarden vergunning

Deventer, juni 2011

Tijdens een straat-sprint voor oldtimers vallen een dode en twee gewonden.

In januari 2011 dient de organisator van de straat-sprint, na enkele voorafgaande besprekingen met de gemeente, een formele aanvraag in om een evenementvergunning. In de aanloop naar de straat-sprint is deze verschillende keren in het evenementenoverleg besproken. Uit de verslaglegging van deze bespreking blijkt dat de politie de straat-sprint, gelet op de locatie, als een risico-evenement beschouwt. Verder staan in het verslag van het evenementenoverleg vragen en acties rondom de veiligheidsmaatregelen van de straat-sprint. De uitkomsten hiervan zijn de in de verslagen niet teruggevonden.
De gemeente verleent op 23 juni 2011 een vergunning voor het evenement, onder de voorwaarde dat de organisator de veiligheidsmaatregelen, zoals die zijn opgenomen in het door hem zelf opgestelde veiligheidsplan van 22 juni 2011, naleeft. Dat veiligheidsplan maakt integraal deel uit van de vergunning.
Tijdens het evenement op 26 juni 2011 gaat een official van de organisatie in strijd met de vergunningvoorschriften op de rijbaan staan en vindt het fatale ongeval plaats. Het Openbaar Ministerie (OM) stelt een strafrechtelijk onderzoek in.

De betrokken officier van justitie laat in een brief van 21 maart 2012 aan de gemeente Deventer weten dat het OM heeft besloten de strafzaak jegens de organisator van het evenement en jegens de bestuurder van de auto die de slachtoffers heeft aangereden niet voort te zetten. De officier van justitie motiveert die beslissing als volgt:

- de briefings zijn onvoldoende eenduidig geweest, zodat niet kan worden vastgesteld of er ter zake van de snelheid een verwijt kan worden gemaakt aan de bestuurder van de auto;
- de beslissing tot het wijzigen van het parcours levert onvoldoende bewijs op voor een overtreding van de vergunningvoorwaarden aangezien de vergunning die ruimte biedt;
- de beslissing dat er mensen op de baan aanwezig mochten zijn, lag bij de official van de organisatie en is niet gecommuniceerd met de bestuurders van de deelnemende oldtimers;
- niet duidelijk is geworden wie verantwoordelijk was voor de inrichting van de baan.

In dezelfde brief schrijft de officier van justitie: ‘Ten aanzien van de gemeente zouden de lessen allereerst moeten worden gezocht in een stringentere formulering van de vergunning. Hierbij geldt dat het maken van het niet strak geformuleerde veiligheidsplan tot “integraal onderdeel van de vergunning” in het gegeven geval niet erg gelukkig is geweest. Uit de vergunning en de bijlagen kan voorts niet worden vastgesteld wat het vergunde parcours is geweest.’
Verder schrijft de officier van justitie dat de handhaving van de vergunningvoorwaarden onvoldoende is opgepakt.

>>

>>
In het kader van het onderzoek van de Inspecties geeft deze officier van justitie ter toelichting aan dat zij de indruk heeft dat de gemeente ter zake van de verlening van de vergunning destijds sterk heeft gevaren op de ervaring en kwaliteit van de organisator en wellicht zelf niet genoeg kritisch is geweest. De vergunning liet de organisator de ruimte om zelf aanpassingen te doen in het parcours zonder voorafgaande instemming van de gemeente. Daarmee heeft de gemeente de regie wellicht te veel uit handen gegeven. Over het veiligheidsplan van de organisator merkt deze officier nog het volgende op: 'Daarin stond ook de mogelijkheid van het zelfstandig doen van aanpassingen. Daarom was het niet handig dat dit veiligheidsplan, dat erg ruim en rommelig was geformuleerd, integraal onderdeel van de vergunning was. Op dat veiligheidsplan viel ook niet te handhaven, het was veel te vrijblijvend.'

Conclusie: de regie bij het proces van de behandeling van een aanvraag om een evenementvergunning behoort bij de gemeente te liggen; de gemeente bepaalt of zij een vergunning verleent, en zo ja, onder welke voorwaarden. Die voorwaarden moeten eenduidig en handhaafbaar zijn. In deze casus was dat onvoldoende het geval. De organisator blijft onverminderd verantwoordelijk voor de naleving van de vergunning-voorwaarden en de noodzakelijke maatregelen in het belang van de veiligheid en gezondheid.
De Inspecties constateren dat de gemeente Deventer rondom evenement-vergunningen inmiddels verbeteringen heeft doorgevoerd.

3.2 Aanvraag vergunning

Werkwijze

Alle gemeenten geven op hun website en/of in hun documenten een beschrijving van het behandelingsproces. Vrijwel alle gemeenten vermelden voor welke evenementen een vergunning verplicht is. Deze vergunningplicht geldt in een meerderheid van de gemeenten vanaf een bepaald aantal verwachte bezoekers. Dit aantal varieert van 50 tot 2.500 bezoekers. Van alle gemeentelijke respondenten geeft 92% aan dat hun gemeente een vaste werkwijze heeft voor de behandeling van aanvragen van evenementvergunningen. Alle grote gemeenten hebben een werkwijze vastgesteld. Van de kleine gemeenten heeft 91% en van de middelgrote gemeenten heeft 85% een vastgestelde werkwijze.

Onderdeel van de werkwijze is de aanvraagprocedure. Via deze procedure krijgen de gemeenten en hulpverleningsdiensten de informatie binnen op basis waarvan zij later in het proces de risico's afwegen en het besluit voorbereiden.
De aanvraag start in alle gemeenten met een aanvraagformulier en/of via 'het warme contact'. In de verdiepende gesprekken vertellen enkele gemeentelijke vertegenwoordigers dat dit 'warme' contactmoment elders in hun gemeentelijke organisatie is belegd. Hiervoor heeft de gemeente een evenementenbureau, evenementencoördinator of accountmanager. Deze zijn in principe belast met het realiseren van andere gemeentelijke doelstellingen, zoals stadspromotie en/of het via subsidieverstrekking binnenhalen van publieksevenementen. 'Accountmanagers zorgen voor contact met de organisator tot aan de aanvraag en zij verzamelen informatie over mogelijke risico's die ze vervolgens bespreken met de hulpverleningsdiensten. Daarmee is de

accountmanager tevens ondersteuner van de aanvrager' aldus een vertegenwoordiger van een gemeente. Anderen benadrukken in de gesprekken dat een gemeentelijk evenementenbureau een andere rol heeft en een extra schakel is in de informatie-inwinning.

Aanvraagformulier

Van 94% van de betrokken gemeenten hebben de Inspecties het aanvraagformulier onderzocht. Dze formulieren vertonen op hoofdlijnen veel overeenkomsten. In vrijwel alle formulieren wordt gevraagd om persoonsgegevens van de organisator en om informatie over het tijdvak en de locatie van het publieksevenement. In de aanvraagformulieren staan ook vragen die gebaseerd zijn op de drie genoemde risicoprofielen uit de Leidraad Veiligheid publieks-evenementen.[24] Over andere risicoprofielen staan (nagenoeg) geen vragen in het formulier. Organisatoren kunnen in het formulier per onderwerp vragen beantwoorden, verschillende opties van veiligheids- en gezondheidsvoorzieningen aankruisen of hierbij aanvullingen geven. In het formulier wordt voornamelijk informatie over het publieksevenement zelf gevraagd. Minder wordt ingegaan op de effecten daarvan op de omgeving, zoals verkeersstromen.

De gemeenten geven voor het invullen van het formulier over het algemeen weinig toelichting. Daarnaast blijkt noch uit het formulier noch uit de toelichting welke informatie de gemeente voor de beoordeling nodig heeft. Hierdoor is er veel ruimte voor eigen interpretaties van de aanvrager. De gevraagde informatie rondom veiligheid, brandveiligheid en gezondheid zijn instrumenteel van aard, zoals het aantal brandblussers of aantal EHBO-ers. Voor enkele onderwerpen formuleren verschillende gemeenten wel eisen of kwalitatieve normen, zoals eisen voor het afsteken van vuurwerk. Op geen enkel formulier komen de evaluatiepunten en/of verbetermaatregelen naar aanleiding van de vorige editie als onderwerp terug.

De aanvraagformulieren van de gemeenten verschillen van elkaar door toevoeging van extra onderwerpen en het doorvragen op bepaalde aspecten, zoals op het muziekgenre en het soort terrein. Het merendeel van de gemeenten vraagt in het aanvraagformulier een situatietekening van het evenemententerrein met daarop getekend de veiligheids- en gezondheidsvoorzieningen, zoals vluchtroutes. Ook vragen veel gemeenten een concept-beveiligingsplan, constructie-tekening(en) van de bouwwerken, zoals podia, een tekening van verkeersmaatregelen en een lijst met contactgegevens voor de bereikbaarheid van organisatie en deelnemende partijen.

Veiligheids- en calamiteitenplan

Indien uit de aanvraag blijkt dat het om een publieksevenement met een hoog risico gaat, vraagt 82% van de gemeenten extra informatie. Sommige gemeenten doen dit ook bij publieks-evenementen met een gemiddeld risico. De gemeenten vragen deze extra informatie aan de organisator in de vorm van een draaiboek, veiligheids- en/of calamiteitenplan. De organisator is in vrijwel alle gemeenten verantwoordelijk voor het opstellen van het draaiboek en/of de plannen. Rond de 80% van alle gemeenten heeft voor het veiligheidsplan een format beschikbaar. De organisator dient met een veiligheidsplan aan te tonen dat de maatregelen – die tijdens het publieksevenement worden genomen – voldoende waarborgen bieden voor onder meer de bescherming van de veiligheid en gezondheid van de burgers op en rond het evenementterrein. Naast het veiligheidsplan vragen deze gemeenten meestal om een calamiteitenplan. In dit plan geeft de organisator aan de hand van scenario's aan welke maatregelen hij neemt. Bij twee derde van de gemeenten is daarvoor een format aanwezig.

[24] Activiteiten, publiek en ruimtelijk profiel op basis van de Leidraad Veiligheid publieksevenementen (Nibra, 2002).

De gemeentelijke formats voor de veiligheids- en calamiteitenplannen komen landelijk grotendeels met elkaar overeen. De formats voor de veiligheidsplannen kennen een vergelijkbare opbouw en structuur als de aanvraagformulieren. De gevraagde informatie is echter uitgebreider. Er is weinig samenhang tussen onderwerpen uit het format. De calamiteitenplannen bevatten in hoofdzaak dezelfde scenario's, zoals weersomstandigheden, drukte, vechtpartij, bommelding en brand. Door het gebruik van dezelfde scenario's, zo erkennen de hulpverleningsdiensten in de gesprekken, kunnen ongewenste effecten ontstaan door eerdere beschrijvingen te gaan kopiëren of dit routinematig af te handelen.
Sommige gemeenten hebben het format voor het calamiteitenplan verder uitgewerkt en geordend aan de hand van de taakkaarten van de hulpverleningsdiensten in de crisisorganisatie.

3.3 Voorbereidingsprocedure

Uit de procesbeschrijvingen en de gesprekken blijkt dat gemeenten na ontvangst van de vergunningaanvraag zich een eerste beeld vormen over de aard en omvang en de bijbehorende risico's van het publieksevenement. Hiervoor maken veel gemeenten gebruik van een risicoscan. Aan de hand van de uitkomsten van deze scan wordt een publieksevenement ingedeeld in een risicocategorie. Deze indeling is vaak gebaseerd op het advies uit de Leidraad Veiligheid publieksevenementen om uit te gaan van een drietal evenementencategorieën, te weten een regulier, aandachts- of risicovol evenement[25].
Uit de documenten blijkt dat deze driedeling, al dan niet met een andere benaming, in tweederde van de gemeenten voorkomt. Volgens 6% van de respondenten bij kleine gemeenten en 8% bij de middelgrote gemeenten hanteert hun gemeente geen of een ander aantal categorieën. Binnen enkele gemeenten bestaan verschillende categorie-indelingen met verschillende benamingen naast elkaar.

Risicoweging

Uit de gemeentelijke documenten blijkt dat 68% van de gemeenten een risicoscan of -analyse hanteert om tot een indeling van het publieksevenement en daarmee een behandelaanpak te komen. Vrijwel alle respondenten geven aan dat hun gemeente bij de indeling een onderscheid maakt tussen publieksevenementen waarvoor een vergunning verplicht is of waarvoor een melding volstaat.
Ongeveer de helft van deze gemeenten gebruikt een risicoscan die is gebaseerd op genoemde drie risicoprofielen, namelijk activiteiten, publiek en ruimtelijk.
Uit de verzamelde informatie, waaronder de verdiepende gesprekken met gemeenteambtenaren, blijkt dat de risicoscan te beperkt is om tot een goede inschatting van de risico's te komen. Het 'gezonde verstand' is daarnaast onmisbaar. De beperktheid van de risicoscan zit in verschillende aspecten. Zo weegt de scan slechts factoren uit drie risicoprofielen waardoor essentiële risicofactoren voor de veiligheid en gezondheid, zoals verwachte weersomstandigheden of drukte op toegangswegen, buiten beeld kunnen blijven. Daarnaast weegt de scan de risicofactoren niet in samenhang met elkaar.

[25] Leidraad Veiligheid publieksevenementen (Nibra, 2002).

Uit de documenten blijkt dat de andere helft van de gemeenten een deel van deze risicoprofielen en/of zelf geformuleerde criteria gebruikt bij de categorie-indeling. De meest gebruikte criteria zijn het aantal bezoekers, gebruik van meerdere locaties en het schenken van alcoholhoudende drank. Het aantal criteria varieert hierbij van twee tot vijftien. De eigen criteria zijn in de documenten vaak weinig concreet omschreven. De criteria blijven soms vaag, zoals 'het is een groot publieksevenement als er veel mensen op af komen'.

Onderwerpen in weging bij veiligheid en gezondheid

Uit de aanvraagformulieren en veiligheidsplannen blijkt dat veiligheid daarin meer aandacht krijgt dan gezondheid. Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt dat volgens 75% van de respondenten de gemeenten veiligheidsrisico's standaard meewegen. Bij gezondheidsrisico's gaat het om 50%. Van de politierespondenten geeft 80% aan dat zij veiligheidsrisico's standaard wegen. Volgens 65% van de respondenten van de veiligheidsregio's doen zij dit 'evenement-afhankelijk'. Gemeenten wegen de gezondheidsrisico's voor de helft 'standaard' en voor de helft 'evenement-afhankelijk' mee. In de verdiepende gesprekken geven de gemeenten en de hulpverleningsdiensten als verklaring hiervoor de door de GHOR gehanteerde grens uit de landelijke handreiking. Daarmee wordt volgens hen geen recht gedaan aan het belang van een goede advisering op het gebied van gezondheid.
In de volgende tabel is weergegeven voor welke aspecten de gemeenten, volgens de verschillende respondenten, zowel veiligheidsrisico's als gezondheidsrisico's beoordelen.

Tabel 1. *Antwoorden op de vraag 'Wat wordt bij de veiligheid/gezondheid meegewogen?' (meerdere antwoorden mogelijk). De scores zijn in procenten vermeld.*

	Veiligheid			Gezondheid	
	Gemeente n = 112	Politie n = 10	Veiligheids-regio n = 23	Gemeente n =113	Veiligheids-regio n = 23
Aard van het publieksevenement	100	100	96	82	82
Activiteiten op het publieksevenement	99	90	96	87	77
Concentratie van publieksevenementen	86	100	91	61	68
Omvang van het publiek	100	100	100	84	82
Samenstelling van het publiek	94	100	100	77	91
Gebruik van alcohol en/of drugs	99	100	96	97	100

Naast de aspecten in de tabel zijn bij veiligheidsrisico's nog drie aspecten in de vragenlijst opgenomen, namelijk het gebied van het publieksevenement, de gevolgen voor het verkeer en de aanwezige bouwsels en voorwerpen. Ook deze aspecten wegen de gemeenten volgens ruim 90% van alle respondenten mee. Uitzondering hierop is de score van 80% bij de politie voor het aspect 'Bouwsels en voorwerpen', zoals podia en tenten op het evenemententerrein.
Ook bij de gezondheidsrisico's zijn er nog drie andere aspecten in de vragenlijst opgenomen, namelijk hygiëne, aanwezigheid van drinkwatervoorzieningen en geluidsniveau. De respondenten van gemeenten en veiligheidsregio's hebben deze aspecten minder vaak aangekruist. Bij de eerste twee items ligt het percentage rond de 90%. Bij het laatste onderwerp ligt dit op 77% bij de respondenten van gemeenten en op 46% bij die van de veiligheidsregio's .

Regionaal overzicht

Iets meer dan tweederde van de gemeentelijke respondenten geeft aan dat de gemeente beschikt over een regionaal overzicht van alle geplande en aangevraagde evenementen. De respondenten van de veiligheidsregio's en politie geven met een score van 91% en 100% aan dit regionale overzicht te hebben.
Op de overzichten staan publieksevenementen met een meldingsplicht het minst vermeld. Volgens de respondenten vermelden de overzichten het meest publieksevenementen met een gemiddeld of hoog risico. Deze percentages hiervoor liggen rond 90%. Publieksevenementen met een laag risico staan op de helft van de overzichten. Evenementen met een laag risico staan op 61% van de overzichten waarover de veiligheidsregio's beschikken en op 84% van de overzichten bij de politie.

De regionale overzichten onderscheiden volgens 13% van de gemeentelijke respondenten de fase van behandeling van de aangevraagde vergunning. De fasen 'ontvangst van de aanvraag', 'het aanvragen van een advies aan de hulpverleningsdiensten' en 'besluit op de aanvraag' komen hierin het meest voor. Ook een klein deel van de respondenten van de hulpverleningsdiensten geeft aan dat het overzicht de fasen van behandeling onderscheidt. De politierespondenten geven aan dat er onderscheid naar elke fase is, dus ook die van risicoweging.
Volgens 54% van de gemeentelijke respondenten leveren alle gemeenten in de veiligheidsregio informatie aan voor dit overzicht. In 13 van de 25 veiligheidsregio's antwoordt meer dan 50% van de gemeentelijke respondenten dat alle gemeenten informatie aanleveren. In de overige veiligheidsregio's is dit percentage lager dan 50%. De antwoorden van de respondenten van hulpverleningsdiensten komen hiermee overeen. Van de gemeenten leveren grote gemeenten de meeste informatie aan, gevolgd door de kleine gemeenten. Circa 33% van de politie-eenheden en de veiligheidsregio's levert ook informatie voor dit overzicht.

Gebruik regionaal overzicht

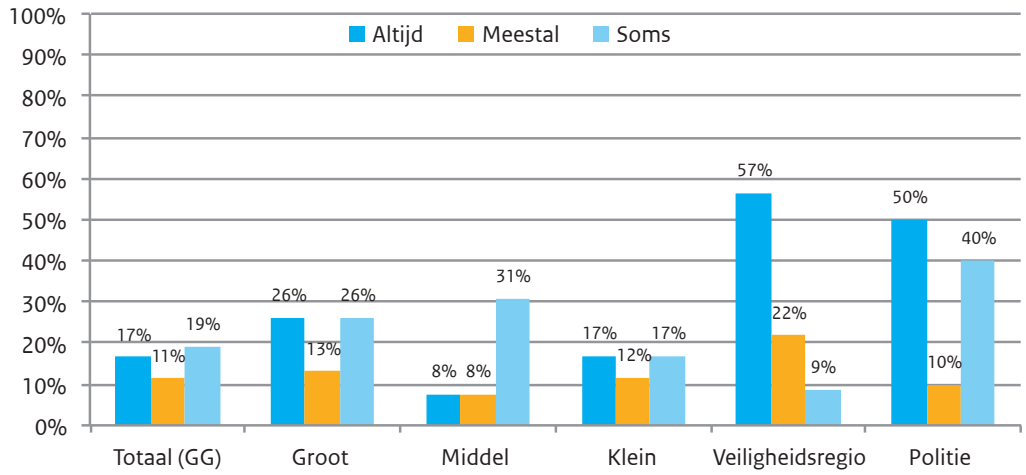
Het merendeel van de respondenten van de gemeenten raadpleegt het regionale overzicht van publieksevenementen om zicht te krijgen op de capaciteitsvraag richting de hulpverleningsdiensten, met name de politie. De respondenten van de hulpverleningsdiensten geven aan het overzicht te gebruiken voor het inzicht in een (ongewenste) samenloop van publieksevenementen, om na te gaan of de vergunningaanvraag tijdig is ingediend en voor het monitoren van de advisering. Uit de verdiepende gesprekken komt naar voren dat de veiligheidsregio vaak het beheer heeft over dit regionale overzicht.

De mate van gebruik van het regionaal overzicht laat een verschil zien tussen de respondenten van de gemeenten en die van de hulpverleningsdiensten (zie grafiek 1). Van de gemeentelijke respondenten geeft 18% aan het overzicht bij de behandeling van vergunningaanvragen 'altijd' te raadplegen tegen 26% die aangeeft het overzicht niet te raadplegen. Vanuit hulpverleningsdiensten geeft 95% of meer aan het overzicht te raadplegen in verband met de advisering aan de gemeente. Ook gebruiken zij het overzicht voor het geven van ongevraagde adviezen.

Grafiek 1. *Raadpleegt uw organisatie het regionale overzicht*

- bij het behandelen van vergunningaanvragen voor publieksevenementen in uw gemeente (n=113 gemeenten)?

- bij het adviseren van vergunningaanvragen voor publieksevenementen (n= 25 veiligheidsregio en n= 10 politie)?



Deelnemers van zowel gemeenten als hulpverleningsdiensten uiten in de gesprekken vaak de wens voor de komst van de zogenoemde evenementenassistent. Dit digitale hulpmiddel helpt hen bij de behandeling van aanvragen voor een evenementvergunning en vult automatisch het evenementenoverzicht. Struikelblok daarbij zijn volgens hen 'het machtsblok' van de enige private aanbieder van dit product en de daarmee gepaard gaande hoge kosten, alsook de afstemming met de ICT van de gemeente.

Beschikbare capaciteit hulpverleningsdiensten

Eén van de redenen om het regionale overzicht te raadplegen, is om zicht te krijgen op de capaciteit van de hulpverleningsdiensten. Ruim de helft van de gemeenten besteedt in haar documenten aandacht aan de beschikbare capaciteit van de hulpverleningsdiensten. Ruim 15% van de gemeenten heeft een te zware belasting van de hulpverleningsdiensten als weigeringsgrond benoemd. Middelgrote gemeenten besteden in hun beleidsdocumenten meer aandacht aan de concentratie van publieksevenementen en de beschikbaarheid van de hulpverleningsdiensten dan de overige gemeenten. De meeste gemeenten streven volgens hun beleidsdocumenten naar een zo min mogelijke belasting van de hulpverleningsdiensten op het evenementterrein.

Omdat de vraag om capaciteit van de hulpverleningsdiensten samenhangt met het aantal evenementen is ook naar een limiet voor het aantal evenementen gekeken. In geen van de documenten leggen gemeenten zichzelf een limiet op. En in geen van de veiligheidsregio's waar verdiepende gesprekken hebben plaatsgevonden, zijn volgens de gespreksdeelnemers afspraken gemaakt over het volume van het aantal publieksevenementen of over de inzet van de hulpverleningsdiensten of politie hierbij.

Grotere publieksevenementen worden volgens deelnemers van gemeenten wel besproken in de lokale driehoek.[26] Kleine gemeenten constateren in de verdiepende gesprekken dat de grotere gemeenten bij de politie meer voor elkaar krijgen. Hoe de politie zelf omgaat met de capaciteit voor publieksevenementen is per regionale eenheid anders. In de ene regionale eenheid zegt een politievertegenwoordiger in een evaluatieverslag 'dat er nieuwe beleidsregels bij de politie komen met als uitgangspunt dat een publieksevenement zelfvoorzienend dient te zijn (minder inzet politie, meer inzet beveiliging)' en in een andere politieregio zegt een chef van de regionale eenheid 'dat er met de komst van de nationale politie geen capaciteitsproblemen meer zijn rondom publieksevenementen.'

3.4 Advisering

Respondenten van bijna alle gemeenten geven aan dat zij de hulpverleningsdiensten informeren over de ontvangen aanvragen voor vergunningen.
Ook bij het vragen van advies aan de deskundigen van de hulpverleningsdiensten dienen gemeenten zich te houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals die in de Algemene wet bestuursrecht staan. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van dit advies behoren te worden gemotiveerd. Volgens 62% van de gemeentelijke respondenten vragen de gemeenten hulpverleningsdiensten altijd om advies. Volgens 34% van deze respondenten doen gemeenten dat vaak en volgens 4% soms. Volgens deze respondenten vragen de grote gemeenten het meest om advies, gevolgd door de middelgrote. Voor nagenoeg alle publieksevenementen met een gemiddeld of hoog risico vragen de gemeenten advies aan. Voor publieksevenementen met een laag risico doen twee van de drie gemeenten dat.
Politie en brandweer (beide 96%) krijgen volgens de gemeentelijke respondenten de meeste vragen om advies. De GHOR wordt door 85% en de veiligheidsregio's worden door 70% van de gemeenten om advies gevraagd.

De gemeenten kunnen hun adviesaanvragen aan één of meerdere partijen afzonderlijk versturen. Van alle adviesaanvragen die de gemeenten versturen, gaat 93% naar de politie en 92% naar de brandweer. Op afstand volgen de GHOR (81%) en de veiligheidsregio's (72%). Het relatief lage percentage bij de GHOR is mogelijk het effect van de GHOR-richtlijn. In deze richtlijn staat dat de GHOR pas een advies geeft bij minimaal 5.000 gelijktijdige bezoekers, tenzij er sprake is van verzwarende omstandigheden (zie ook paragraaf 2.2). Hierdoor maken gemeenten vaak gebruik van het GHOR-standaardadvies voor evenementen tot 5.000 gelijktijdig aanwezige bezoekers zonder verzwarende factoren, zoals dat in deze richtlijn staat.

Sommige hulpverleningsdiensten leggen voor adviezen een rekening neer bij de gemeente. Dit leidt er volgens de vertegenwoordigers van hulpverleningsdiensten toe dat sommige gemeenten terughoudend zijn in het aanvragen van een advies. Een document uit de veiligheidsregio Kennemerland bevestigt een afspraak hierover in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio.
Volgens 20% van de gemeentelijke respondenten vragen hulpverleningsdiensten voor hun advies een financiële vergoeding aan de gemeente. Van alle gemeenten krijgt 5% deze vraag 'altijd'.
De meeste vragen om een financiële vergoeding komen volgens hen van de GHOR, gevolgd door de veiligheidsregio en de brandweer. Eén respondent van een middelgrote gemeente geeft aan

[26] In de lokale driehoek bespreken de burgemeester, de officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel van de politie de taakuitvoering van de politie (artikel 13 van de Politiewet).

dat de gemeente dezelfde vraag van de politie heeft gehad. Volgens de respondenten vragen zeven veiligheidsregio's geen vergoeding voor een advies. Van de tien respondenten van de politie antwoorden er negen met 'nee' en één met 'weet ik niet' op de vraag of hun organisatie een financiële vergoeding aan de gemeente vraagt. Van de veiligheidsregio's antwoorden 20 van de 23 respondenten met 'nee' op deze vraag. Van de overige respondenten geven er twee aan dat de gemeenten via het basispakket een financiële vergoeding betalen voor de advisering. Eén respondent geeft aan dat de veiligheidsregio voor adviezen van de GHOR een financiële vergoeding vraagt.

Werkwijze advisering

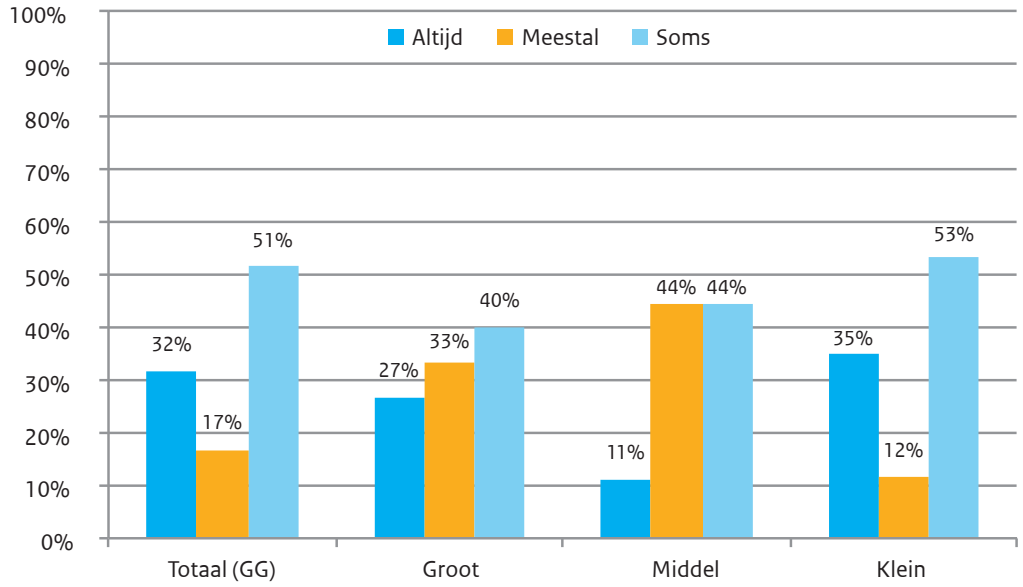
Op de vraag of er een vastgestelde werkwijze is voor de advisering antwoorden de respondenten van de veiligheidsregio's en de politie met respectievelijk 91% en 40% bevestigend. Van degenen die bevestigend hebben geantwoord, geven op één na alle deelnemers aan dat deze werkwijze uitgaat van een geïntegreerd advies.
De meeste hulpverleningsdiensten gebruiken een 'risicoprofiel' als instrument. Dit instrument gaat een slag dieper en breder gaat dan de risicoscan. Hierin komen ook factoren uit andere profielen aan bod, zoals een dreigingsprofiel, organisatieprofiel en gezondheidsprofiel.
De Inspecties zijn hierbij geen profiel over de informatieveiligheid in de documenten tegengekomen. Een deelnemer van een hulpverleningsdienst zegt hierover 'Het risicoprofiel wordt door de hulpdiensten ingevuld aan de hand van de landelijke richtlijn HEV[27] in multi-verband. Daarna wordt het met de organisatie besproken.'
De Inspecties hebben de politie en de veiligheidsregio's een stelling voorgelegd over de tijd die zij van de gemeenten krijgen om advies uit te brengen. Deze stelling luidt als volgt: 'De politie/veiligheidsregio krijgt voldoende tijd om te adviseren over de vergunningverlening voor een publieksevenement'. De helft van de politierespondenten is het met die stelling eens. Van de respondenten van de veiligheidsregio's is 43% het daarmee eens.

[27] Handreiking EvenementenVeiligheid (2012).

Mate van advisering

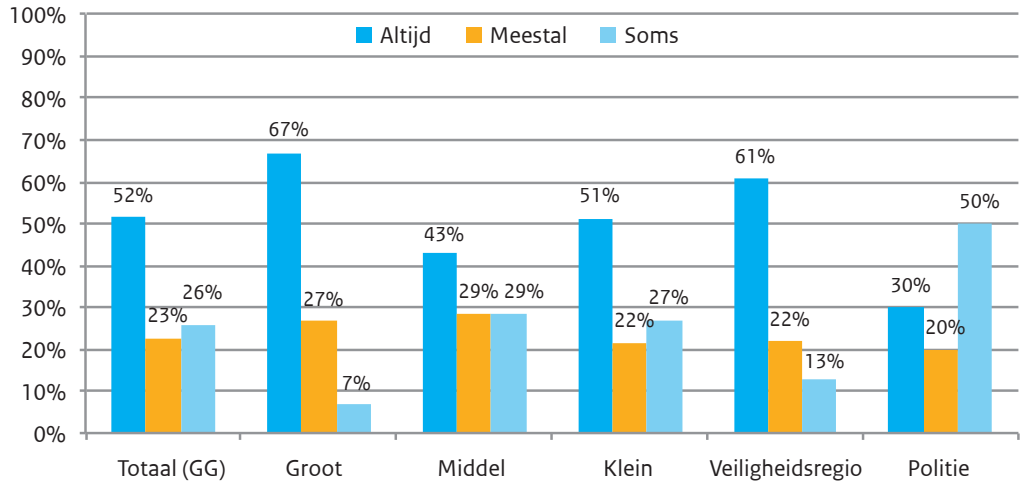
Volgens de respondenten de hulpverleningsdiensten vraagt 59% van de gemeenten om geïntegreerd advies. De overige gemeenten doen dit niet. De mate waarin de gemeenten om een geïntegreerd advies vragen, is weergegeven in grafiek 2.

Grafiek 2. *Indien uw gemeente advies vraagt aan meerdere hulpverleningsdiensten, wordt dan om een geïntegreerd advies gevraagd (n = 67)?*



Van de gemeenten die dit geïntegreerd advies vragen, krijgt 87% dit (altijd, meestal of soms). Dit betekent dat een zevende van de gemeenten nooit een geïntegreerd advies krijgt, ondanks het verzoek daartoe.
Volgens de politie en de veiligheidsregio's brengen zij in respectievelijk 30% en 61% van de gevallen waarin de gemeente daarom heeft gevraagd, een geïntegreerd advies uit.

Grafiek 3. *De gemeenten die een geïntegreerd advies vragen (grafiek 2) krijgen deze ook daadwerkelijk. Deze vraag is afgezet tegen de vraag aan de hulpverleningsdiensten of zij een geïntegreerd advies geven als de gemeente daar om heeft gevraagd. (gemeente: n = 67, veiligheidsregio: n = 23 en politie: n = 10)*

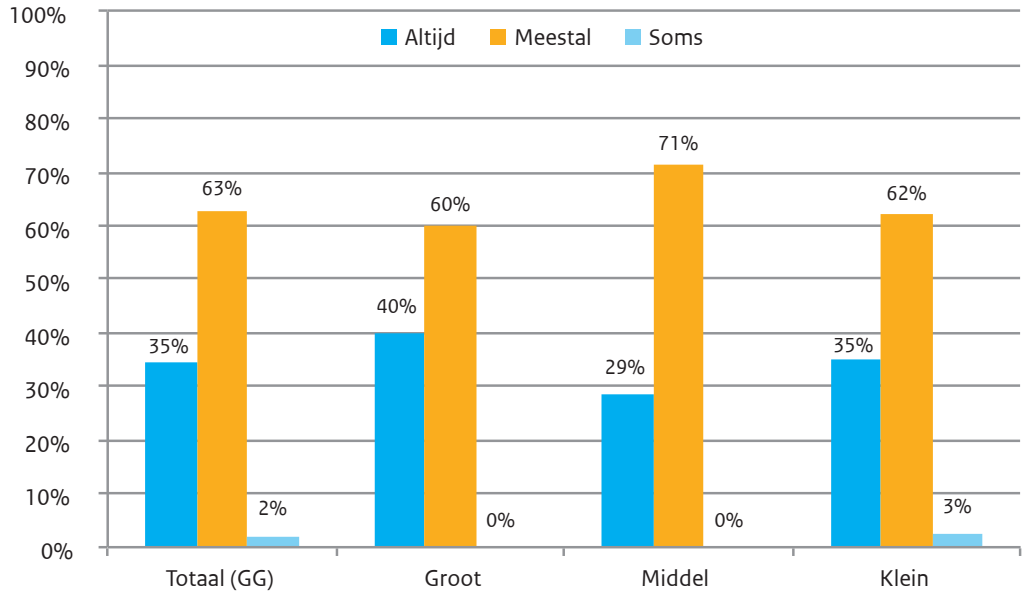


Volgens 42% van de gemeentelijke respondenten brengen de hulpverleningsdiensten soms ook ongevraagd advies uit aan de gemeenten. Dit gebeurt vooral bij de grote gemeenten (57%). Van de overige gemeenten ontvangt minder dan 40% ongevraagd advies.
Volgens de respondenten van de gemeenten geeft de politie de meeste ongevraagde adviezen (37%), gevolgd door de brandweer (31%), de GHOR (23%) en tot slot de veiligheidsregio (15%). Circa 80% van de politie-eenheden en veiligheidsregio's brengt wel eens een ongevraagd advies uit.

Gebruik advies

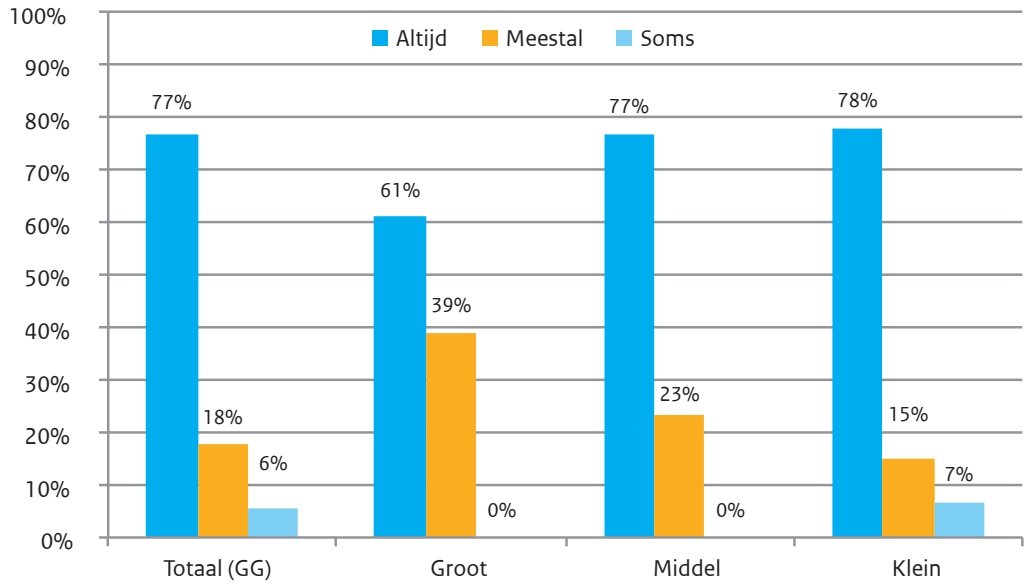
Ruim een derde van de gemeenten volgt het advies van de hulpverleningsdiensten altijd op, zo stellen de respondenten van de gemeenten. Onderstaande grafiek geeft de mate van het overnemen van de geïntegreerde adviezen weer.

Grafiek 4. *In het verlengde van de vraag van grafiek 3 is aan de gemeente gevraagd of zij het geïntegreerd advies van de hulpverlenings-diensten volgen (n=59).*



Indien de gemeente afzonderlijke adviezen krijgt van de hulpverleningsdiensten, integreert ruim driekwart van de gemeenten deze adviezen altijd (zie grafiek 5). Gevraagd naar de wijze waarop de gemeente de adviezen integreert, antwoordt 22% van deze respondenten dat de gemeente dit zelf doet. In de overige gevallen gebeurt dit samen met de hulpverleningsdiensten, gezamenlijk of afzonderlijk.

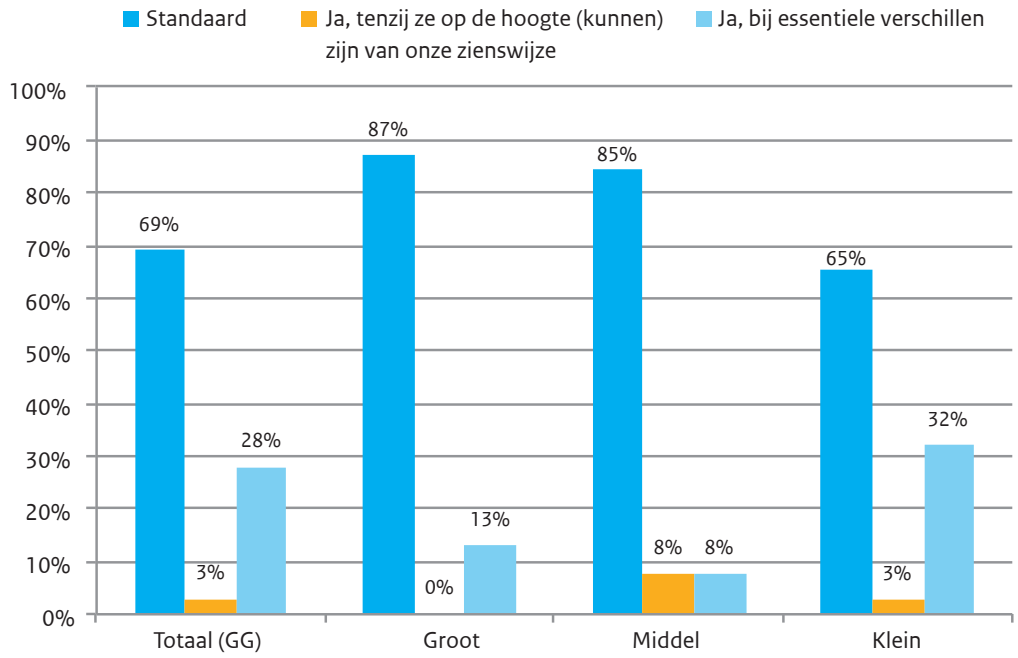
Grafiek 5. *Aan alle gemeenten is gevraagd: Indien u afzonderlijke adviezen ontvangt van de hulpverleningsdiensten integreert u dit advies dan (n = 109)?*



Verantwoording naar hulpverleningsdiensten

Wanneer gemeenten overwegen om af te wijken van het advies, treedt 69% van de gemeenten daarover 'standaard' in overleg met de hulpverleningsdiensten. Kleine gemeenten doen dit minder vaak. Wel treden zij in overleg bij essentiële verschillen tussen het advies en het volgen daarvan in de vergunningvoorwaarden. Daarmee verschillen zij van de middelgrote en grote gemeenten.

Grafiek 6. *Aan alle gemeenten is de vraag gesteld: Als uw gemeente zich niet kan vinden in het advies van de hulpverleningsdiensten gaat uw gemeente dan met hen in overleg (n = 111)?*



Aan respondenten van de hulpverleningsdiensten is gevraagd of zij nagaan of hun advies is opgevolgd. 17% van de respondenten van de veiligheidsregio's zegt altijd hier navraag naar te doen. Van de respondenten kruisen 35% deze de keuze 'meestal' en eveneens 35% de keuze 'soms' aan. Bij de politie geeft 50% van de respondenten hierbij 'meestal' en 30% 'soms' aan.

Regionale samenwerking

Eén van de onderwerpen in de verdiepende gesprekken is de samenwerking binnen de veiligheidsregio. Bij binnenkomst van de deelnemers in de vergaderruimte is er direct een verschil zichtbaar tussen de medewerkers van gemeenten en die van de hulpverleningsdiensten. Uit de begroeting blijkt in elke veiligheidsregio dat de medewerkers van de hulpverleningsdiensten elkaar al kennen. Uit de gesprekken blijkt ook dat er sprake is van een nauwe samenwerking binnen de veiligheidsregio. De deelnemers van de gemeenten binnen de veiligheidsregio moeten zich bij binnenkomst veel meer dan de hulpverleningsdiensten aan elkaar voorstellen. De gesprekken bevestigen het beeld van de weinige samenwerking en contacten tussen de medewerkers van de verschillende gemeenten binnen een veiligheidsregio. In een paar van de bezochte veiligheidsregio's zitten de gemeenten regelmatig met elkaar om de tafel. In andere veiligheidsregio's hebben zij nauwelijks contact met elkaar. De samenwerking tussen gemeenten bestaat vaak uit het gezamenlijke komen tot afstemming over een beleidsplan en/of werkwijze binnen de veiligheidsregio en het hebben van een gezamenlijke evenementenoverzicht.
Intergemeentelijke samenwerking bestaat wel in de voorbereiding van grote en/of risicovolle publieksevenementen. Ongeveer de helft van de gemeentelijke respondenten geeft aan dat de gemeente na de vergunningverlening van een publieksevenement met een hoog risico een structuur voor grootschalig optreden opstart. Daarnaast geven veel gespreksdeelnemers aan dat de veiligheidsregio de 'table top-methode' hanteert in voorbereiding op risicovolle publieksevenementen. In deze 'table top' krijgen de verantwoordelijken voor de uitvoering te maken met één of meer scenario's. Op deze wijze toetsen zij of iedereen op de hoogte is van de procedures en afspraken. In een van de regio's noemt men dit een 'doorleefsessie'.

3.5 Transparantie naar de burgers

Voor het deskresearch zijn de websites van alle betrokken gemeenten op het onderwerp 'evenementen' bekeken. Hierdoor is een beeld verkregen over de overzichtelijkheid, de vindbaarheid en de begrijpbaarheid van informatie over evenementen. Op nagenoeg alle websites zijn meerdere zoekvragen nodig om alle relevante regelgeving, beleid, formulieren en procedures met betrekking tot een evenement te vinden. Daarnaast zijn de meeste websites procesmatig ingericht en lijken zij geënt te zijn op hun eigen interne procedure.

Verantwoording vergunningverlening

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht behoren beschikkingen, zoals evenementvergunningen, openbaar te worden gemaakt. Weinig beleidsdocumenten gaan hierop in. In de verdiepende gesprekken komt naar voren dat vergunningen wel openbaar worden gemaakt. Dit blijkt ook uit de vragenlijsten. Van de gemeentelijke respondenten heeft 80% aangegeven dat hun gemeente evenementvergunningen openbaar maakt. Van de gemeenten doet 30% dat ook bij publieksevenementen met een meldingsplicht. Dit percentage loopt op van 90% voor publieksevenementen met een laag risico tot 100% voor publieksevenementen met een hoog

risico. De informatie die de gemeente openbaar maakt, bevat volgens 92% van deze respondenten de vergunning. Iets meer dan de helft van deze respondenten geeft aan dat ook de vergunningaanvraag openbaar wordt gemaakt. Ongeveer één op de acht gemeenten maakt volgens hen ook het advies van politie, brandweer en/of GHOR bekend. De gemeente motiveert volgens 11% van deze respondenten eventuele afwijkingen van het advies. Vooral middelgrote gemeenten maken de evenementvergunning openbaar. In tegenstelling tot de kleine en grote gemeente maken zij het advies van de hulpverleningsdiensten niet openbaar.

3.6 Analyse

Bijna alle gemeenten en hulpverleningsdiensten hebben een vaste werkwijze voor de behandeling van vergunningaanvragen. De Inspecties zien de effecten van de landelijk GHOR-richtlijn hierin terug. De gemeenten vragen aan de GHOR beduidend minder vaak advies dan aan de politie en de brandweer. Dit heeft ook een negatieve weerslag op de mogelijkheid van geïntegreerde advisering door de hulpverleningsdiensten aan de gemeenten. Ook geeft de GHOR minder dan brandweer en politie ongevraagd advies aan de gemeenten.

Voor het aanvragen van een vergunning maken de gemeenten gebruik van aanvraagformulieren, veiligheids- en calamiteitsplannen. Op die manier vormen de gemeenten zich ook een beeld van de veiligheids- en gezondheidsrisico's rondom een publieksevenement. De Inspecties stellen vast dat de gemeenten middels deze formulieren en plannen slechts vragen naar een deel van de risicofactoren, waardoor essentiële risico's buiten beeld kunnen blijven. Ook laat de daarin gevraagde informatie veel ruimte voor eigen interpretatie. De verkregen informatie is veelal geënt op veiligheids- en gezondheidsvoorzieningen en niet op het kwalitatieve niveau van de veiligheids- en medische zorg. Gelet hierop zijn de Inspecties van mening dat het gebruik van alleen deze formulieren onvoldoende is om de eerste veiligheids- en gezondheidsrisico's voor een publieksevenement te bepalen.

Ook de risicoscan, die bij veel gemeenten in gebruik is, omvat slechts een deel van de risicofactoren. Daarnaast legt dit instrument geen verbanden tussen de risicofactoren of met de context van het publieksevenement. De risicoscan is daardoor volgens de Inspecties een te beperkt instrument om tot een goede indicatie en dus behandeling van de aanvraag van een evenementvergunning te komen.

Het regionaal overzicht is bij het merendeel van de veiligheidsregio's beschikbaar. Het overzicht geeft weinig inzicht in de fase van behandeling. Het wordt beperkt gevuld en geraadpleegd door gemeenten. Het gebruik door de hulpverleningsdiensten is groter. Op basis van deze uitkomsten concluderen de Inspecties dat er meestal nog geen adequaat regionaal overzicht van publieksevenementen is. Dit punt is dus nog steeds niet op orde.

De Inspecties constateren dat er sprake is van een groeiend aantal steeds complexer wordende evenementen met uitstralingseffecten op de omgeving. Aan deze groei lijkt geen einde te komen en een gemeentelijke en/of regionale limiet ontbreekt. Dit alles heeft gevolgen voor de inzet en inspanningen van de hulpverleningsdiensten.

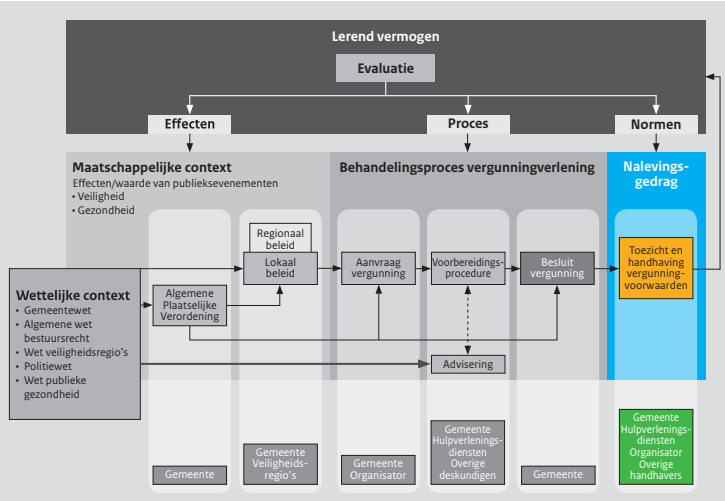
Het proces rondom de advisering door de hulpverleningsdiensten bevat in de ogen van de Inspecties teveel vrijheden over en weer. De Inspecties constateren dat gemeenten beperkt gebruik maken de (integrale) advisering en dat hulpverleningsdiensten te weinig gehoor geven aan de vragen om een integraal advies. De mogelijkheden van de veiligheidsregio's worden daarbij onvoldoende benut.
De Inspecties zijn van mening dat de gemeenten onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden om risico's goed en deskundig in beeld te brengen. Terwijl dit van maatschappelijk belang is om de juiste vervolgacties te ondernemen, zoals het opnemen van passende voorwaarden in de evenementvergunning. De Inspecties stellen daarnaast vast dat gemeenten de uitgebrachte adviezen doorgaans wel volgen.

In de veiligheidsregio's hebben de hulpverleningsdiensten elkaar gevonden en werken zij nauw samen. Door de uitwisseling van kennis en ervaringen met evenementen komt dit ten goede aan het beheersen van de veiligheids- en gezondheidsrisico's. De Inspecties zijn van oordeel dat de gemeenten te weinig deze verbinding maken en daarmee zichzelf de mogelijkheid ontnemen informatie uit een breder blikveld te vergaren.

Een ander punt uit het analysekader is de verantwoording naar het publiek. Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft dit punt op orde. Wel achten de Inspecties het noodzakelijk dat gemeenten ook transparant zijn over het advies van de hulpverleningsdiensten.

Al met al stellen de Inspecties ten aanzien van het proces van behandeling van aanvragen om een evenementvergunning vast dat dit teveel onvolkomenheden en vrijheden bevat. De uitkomsten daarvan vormen daardoor geen garantie voor adequate afweging van risico's voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen.

4 Nalevingsgedrag



4.1 Inleiding

Belangrijk is dat de vergunninghouder de voorwaarden uit de vergunning naleeft of ervoor zorgt dat deze worden nageleefd. De gemeente kan deze naleving bevorderen of desnoods afdwingen door toezicht en handhaving uit te oefenen. Het analysekader beschrijft vier normen die zijn gericht op de procedure, de momenten van toezicht, de handhaving en afstemming met anderen.

De Inspecties hebben gekeken naar de beschreven werkwijze in de documenten, en hebben in de vragenlijst en tijdens de verdiepende gesprekken gevraagd naar de praktijkervaringen met toezicht en handhaving.

Werkwijze

De Inspecties hebben bij hun onderzoek van de gemeentelijke websites bij 90% van de gemeenten een beschrijving aangetroffen van de processen toezicht op de naleving en handhaving van de vergunningvoorwaarden bij publieksevenementen. Dit percentage wijkt in positieve zin af van het percentage dat gemeentelijke respondenten zelf noemen. Van hen geeft 55% aan dat de gemeente een vaste werkwijze voor toezicht heeft en 46% voor handhaving.

In 70% van de in de documenten gevonden beschrijvingen komen ook andere toezichthouders en handhavers dan de gemeenten zelf aan bod. Het gaat hierbij voornamelijk om de politie, de brandweer en omgevingsdiensten. De andere gemeenten beschrijven het toezicht en de handhaving alleen voor hun eigen organisatie. De beschrijvingen in de beleidsdocumenten vermelden bij welk soort publieksevenementen toezicht wordt gehouden, wie welke rol en verantwoordelijkheid daarbij heeft en in beperkte mate welke handhavingsstrategie wordt gevolgd.

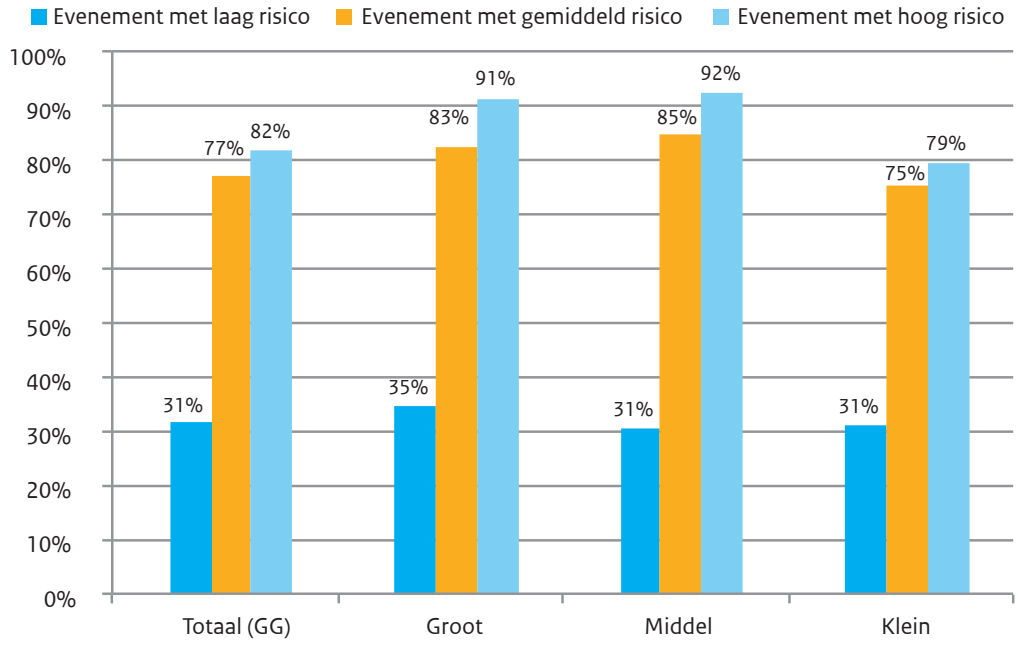
Naast beschrijvingen in beleidsplannen zijn er ook afzonderlijk uitvoeringsplannen voor de afdelingen toezicht en handhaving van de gemeenten gevonden. Deze plannen zijn operationeel ingericht en verwoorden de activiteiten en de prioriteiten daarin. Deze prioriteiten zijn volgens de omschrijving vaak gebaseerd op een risicoafweging. Uitkomst van deze risicoweging is dat publieksevenementen veelal in de hoogste risicoklasse vallen. Een klein deel van deze uitvoeringsplannen bevat een handhavings- c.q. interventiestrategie. Tot slot is een klein deel van beschrijvingen van toezicht en handhaving gevonden in geïntegreerde documenten van gemeenten, zoals het integrale veiligheidsplan. De meeste van deze beschrijvingen zijn relatief beknopt en meer op hoofdlijnen.

Over het algemeen bevatten de documenten over toezicht en handhaving weinig beschrijvingen van de bestuurlijke mogelijkheden om naleving van de vergunningvoorwaarden te bevorderen.

4.2 Toezicht

Van de gemeentelijke respondenten geeft 87% aan dat er binnen de gemeente toezicht is op de naleving van de vergunningvoorwaarden. Meer dan driekwart van alle gemeenten houdt toezicht bij publieksevenementen met een gemiddeld en hoog risico. Bij evenementen met een laag risico is er toezicht in 31% van de gemeenten. In onderstaande grafiek is dit percentage voor de grote, middelgrote en kleine gemeenten weergegeven.

Grafiek 7. *Toezicht bij publieksevenement naar risicoklasse (n= 98).*



In de meeste gemeenten houden meerdere partijen toezicht. Volgens 96% van de gemeentelijke respondenten houden gemeenteambtenaren toezicht op evenementen in de gemeente. Van hen geeft 83% aan dat ook de politie toezicht houdt, gevolgd door de brandweer met 72%. De GHOR oefent volgens 30% van de gemeentelijke respondenten toezicht uit. Eén van de respondenten stelt: 'We weten dat de GHOR incidenteel controleert, echter wij krijgen geen terugkoppeling.' De veiligheidsregio is door 17% als toezichthouder genoemd.
Andere toezichthouders die de respondenten noemen zijn constructeurs van podia en andere bouwsels, milieu- en bouwinspecteurs, buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's)[28], stadswachten en omgevingsdiensten.

Vanuit de politie heeft 80% van de respondenten en van de veiligheidsregio's 63% aangekruist dat hun organisatie toezicht houdt bij publieksevenementen.

Toezicht vindt plaats bij nagenoeg alle publieksevenementen met een gemiddeld of hoog risico. Uit de verdiepende gesprekken in de regio's blijkt dat het toezicht voor een belangrijk deel voorafgaand aan het publieksevenement wordt uitgeoefend. Tijdens een zogenoemde schouw vooraf bekijkt men met een multidisciplinair team of conform de vergunningvoorwaarden is gehandeld. Dit gebeurt zeker bij publieksevenementen met een hoog risico. 'Hierdoor heeft de organisator ruim op tijd de mogelijkheid om zaken aan te passen' volgens een gemeente-ambtenaar.

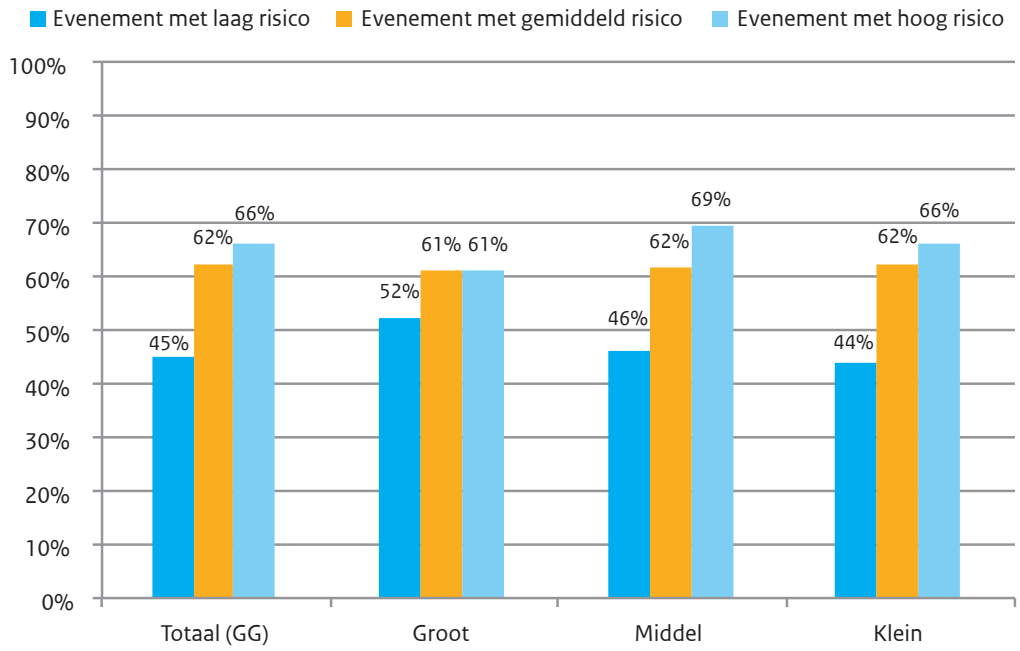
4.3 Handhaving

Handhaving vindt volgens gemeentelijke respondenten het meest plaats door de politie (94%), gevolgd door gemeenteambtenaren (88%) en de brandweer (63%). In 18% van de gemeenten handhaaft de GHOR de voorwaarden en in 17% de veiligheidsregio.
Uit de verdiepende gesprekken komt een wisselend beeld naar voren over de toezicht- en handhavingstaak van de GHOR. Sommige GHOR- functionarissen zijn daar heel strikt in en doen het niet 'omdat het niet tot hun takenpakket behoort'. Anderen staan, afhankelijk van de risico's bij het publieksevenement, wel open voor het bekijken van de getroffen maatregelen voor de gezondheid.

Volgens de gemeentelijke respondenten treedt ongeveer twee derde van de gemeenten bij publieksevenementen met een gemiddeld risico en hoog risico handhavend op als blijkt dat niet aan de vergunningvoorwaarden wordt voldaan. Bij publieksevenementen met een laag risico gebeurt dat bij minder dan de helft van alle gemeenten.

[28] Een ambtenaar met opsporingsbevoegdheid die bepaalde strafbare feiten mag opsporen. BOA's worden door organisaties, zoals gemeenten, of de politie ingezet om de veiligheid te handhaven.

Grafiek 8. *Handhavend optreden bij publieksevenement naar risicoklasse (n=81).*



De helft van de veertien respondenten van de veiligheidsregio's stelt dat hun organisatie niet handhavend optreedt als blijkt dat wordt afgeweken van de vergunningvoorwaarden. Volgens de andere helft doet hun veiligheidsregio dat wel. Dit optreden heeft volgens vijf van hen ook plaatsgevonden in 2014.
Bij de politie geeft 80% van de respondenten aan handhavend op te treden. Dit is volgens 60% ook daadwerkelijk gebeurd in 2014.
In 71% van alle gemeenten is in 2014 volgens de gemeentelijke respondenten handhavend opgetreden.
De volgende tabel geeft een overzicht van de handhaving in 2014. Waarschuwend optreden en de situatie (laten) aanpassen komen het meeste voor.

Tabel 2. *Handhavingsactiviteiten in 2014 naar doelgroep vragenlijst.*

Welke actie(s) is (zijn) in 2014 hierbij ondernomen? (meerdere antwoorden mogelijk)	Gemeente	Politie	Veiligheids-regio
Aantal respondenten	80	6	5
Overgedragen aan gemeente		3	4
Overgedragen aan politie			3
Preventieve dwangsom	21		
Waarschuwend optreden maar situatie in stand laten	39	2	2
Waarschuwend opgetreden en de situatie (laten) aanpassen	68	5	4
Boete	7		
Proces-verbaal	14	1	
Bestuursdwang	4		
Bestuurlijke strafbeschikking inclusief opleggen van hersteltermijn	1		
2e Bestuurlijke strafbeschikking			
Opleggen dwangsom	6		
Laten intrekken vergunning	3		
Stillegging van het publieksevenement	3		
Spoedeisende bestuursdwang	4		
Rapport opgesteld		3	3
Anders	7	1	

Gescheiden werelden

Een tiental respondenten plaatst in de vragenlijst een opmerking over het achterblijven van het toezicht en de handhaving. Ook over het gebrek aan afstemming en aan uitwisseling van informatie in de uitvoering maken zij opmerkingen. Deze opmerkingen krijgen een bevestiging in de gesprekken met gemeenten. Verschillende deelnemers van de afdeling vergunning-verlening van gemeenten verontschuldigen zich over het gebrek aan inzicht in de werkzaam-heden en resultaten van toezicht en handhaving bij publieksevenementen. Dit is het gevolg van een strikte scheiding in functies van handhaving en vergunningverlening, zo verklaren enkelen. Deze strikte scheiding komt voort uit de gedachte 'niet het eigen vlees te keuren'. De oorsprong hiervan ligt in de uitvoering en handhaving van de VROM- wet- en regelgeving[29]. De praktijk gaat in enkele gemeenten verder dan het scheiden van functies. Hierdoor ontbreekt ook inzicht in elkaars werk rondom publieksevenementen.

4.4 Analyse

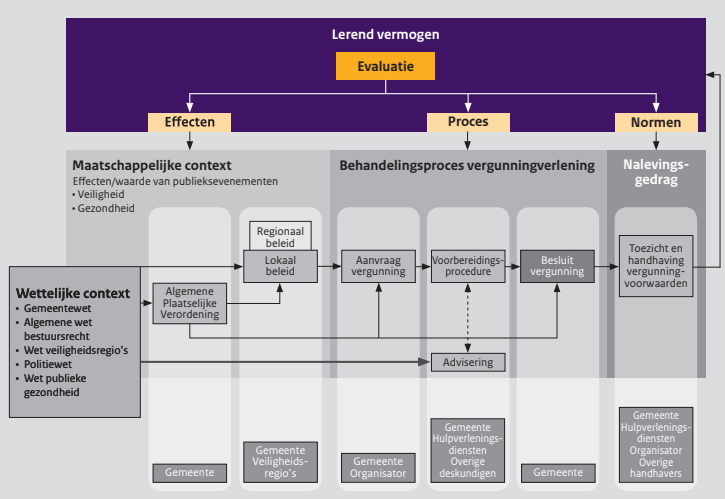
De Inspecties hebben bij 90% van de gemeenten een beschrijving gevonden van de processen toezicht en handhaving. Dit wijkt af van het beeld dat de respondenten hebben. Zij geven aan dat dit veel minder vaak het geval is. Bij evenementen met een hoog en gemiddeld risico doet een meerderheid van de gemeente aan toezicht en handhaving. Bij publieksevenementen met een laag risico gebeurt dat minder vaak. Deze percentages wijken nauwelijks af van die uit het Inspectieonderzoek in 2012. De Inspecties constateren dat toezicht en handhaving bij publieks-evenementen sinds het vorige inspectie-onderzoek onvoldoende tot verdere ontwikkeling zijn gekomen.

[29] Naar betere prestaties handhaving gemeentelijke VROM-taken; VNG (2006).

Scheiding tussen de afdeling vergunningverlening en de afdeling toezicht en handhaving is op zich goed, maar er dient wel sprake te zijn van afstemming tussen die afdelingen. De Inspecties hebben niet kunnen vaststellen of strikte scheiding tussen die afdelingen de afgelopen jaren heeft geleid tot stagnatie van de gewenste verdere ontwikkeling. Wel constateren de Inspecties dat een te strikte scheiding de noodzakelijke uitwisseling van informatie tussen afdelingen kan belemmeren. De Inspecties onderschrijven het belang van een functionele scheiding in verantwoordelijkheden en werkzaamheden tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Echter deze scheiding mag het uitwisselen van informatie en het delen van kennis niet in de weg te staan.

De Inspecties stellen verder vast dat de standpunten van de GHOR-medewerkers over de rol van de GHOR bij toezicht en handhaving en het daadwerkelijk uitoefenen van toezicht en handhaving verschillen tussen de veiligheidsregio's.
De Inspecties stellen vast dat toezicht en handhaving door gemeenten nog onvoldoende zijn verbonden met het evenementenproces.

5 Lerend vermogen



5.1 Inleiding

In het analysekader staat de norm dat de gemeente de gang van zaken rond risicovolle publieksevenementen samen met andere betrokken gemeente(n) en alle hulpverleningsdiensten in de regio evalueert. Evaluatie komt ook terug in de omschrijving van andere normen van het analysekader, zoals bij het beleid en de vergunningprocedure.
Om zicht te krijgen op het evalueren van publieksevenementen door gemeenten hebben de Inspecties een aantal punten onderzocht:

- Het vastgelegde evaluatieproces inclusief het doel van de evaluatie.
- De betrokkenheid van andere partijen.
- De opbouw van de evaluatie inclusief het proces van de vergunningverlening.
- De uitwisseling van kennis, informatie en ervaringen.
- De vervolgstappen en/of het gebruik van de uitkomsten in de praktijk.

Casus III Dreigend noodweer

Landgraaf, mei 2014

PinkPop: streven naar voortdurende verbetering

Voorafgaand aan PinkPop 2014 oefenen de operationeel verantwoordelijken van de (hulpverlenings)diensten een noodweerscenario in een zogenaamde doorleefsessie.
Op de laatste dag van het evenement wordt dit scenario werkelijkheid. Het operationeel team volgt de weersverwachtingen nauwlettend. De bijgestelde voorspellingen aan het eind van de middag geven aan dat vóór de slotact het noodweer over zal trekken. De burgemeester stelt GRIP 3 in. In het verdere verloop staan volgens de burgemeester, de organisator en de vertegenwoordigers van de hulpverleningsdiensten twee zaken voorop, namelijk:

1. Rustige communicatie naar de bezoekers, waaronder de mededeling dat de slotact zal doorgaan.
2. De bezoekers zijn en blijven op de meest veilige plek, namelijk het festivalterrein dat is voorzien van bliksemafleiders. Hierdoor houden de verantwoordelijken maximaal controle over de menigte.
   Er vallen geen gewonden en nadat het noodweer is overgetrokken, voert Metallica de slotact op.

Na afloop van PinkPop2014 worden er drie evaluaties uitgevoerd:

- de gemeente stelt een intern evaluatierapport op voor de gemeenteraad;
- Buro PinkPop evalueert de gang van zaken rond en tijdens het evenement;
- de veiligheidsregio verricht een evaluatie op ROT-niveau.

Deze drie evaluaties leveren leerpunten op voor de editie van Pinkpop van 2015.

De voorbereidingen van de volgende editie van PinkPop starten eigenlijk direct na afloop van het evenement, wanneer alle leidinggevenden van de organisatie worden betrokken bij een evaluatie. Dit leidt doorgaans tot verbetervoorstellen. Ook de gemeente en de hulpverleningsdiensten houden evaluaties.
Daarnaast bezoeken medewerkers van de PinkPop-organisatie en ook de burgemeester van Landgraaf andere festivals om daarvan te leren. Volgens de organisator worden ambtenaren door opleiding en ervaring steeds deskundiger en stellen zij ook steeds strengere regels.
De PinkPop-organisatie investeert zelf al jaren in veiligheid. Zo zijn er camera's en werkt de organisatie met 'mystery-men' die de beveiliging testen. Men houdt ook rekening met allerlei veiligheidsaspecten, zoals het gebruik van bekers in plaats van flesjes (indien men op een flesje stapt, is de kans op letsel groter dan wanneer men op een beker stapt).

De organisatie van PinkPop volgt jaarlijks een vergelijkbaar stramien maar is toch nooit hetzelfde. Men houdt altijd rekening met de omstandigheden in de ruime omgeving van het evenementterrein.

>>

>>

Onder regie van de gemeente werken de verschillende betrokken partijen – gemeente, organisator en hulpverleningsdiensten – nauw samen tijdens de voorbereiding. Alle partijen onderstrepen het gezamenlijk belang van een veilig publieksevenement. Zo stelt de organisatie van PinkPop: 'Veiligheid is veiligheid en daarover is geen discussie mogelijk'. Omgekeerd onderstrepen de hulpverleningsdiensten ook het belang van de organisator, namelijk 'PinkPop is en moet een feest blijven'.

Conclusie: de gemeente Landgraaf, de hulpverleningsdiensten en de organisator van PinkPop werken bij de jaarlijkse voorbereiding van dit grote evenement samen op basis van erkenning van elkaars belangen en vanuit het gezamenlijke streven naar continue verbeteringen, ook op het gebied van veiligheid en gezondheid. Serieuze evaluatie van elke editie van dit evenement speelt daarbij een belangrijke rol. In de ogen van de Inspecties is deze samenwerking een voorbeeld van een 'good practice'.

5.2 Beschrijving evaluatieproces

Ruim een derde van de gemeenten heeft het evaluatieproces beschreven. In de beschrijving staat welke publieksevenementen op welke wijze, met wie en wanneer worden geëvalueerd. Vrijwel alle beschrijvingen missen een doelstelling van het evaluatieproces. Verder zijn de beschrijvingen procesmatig van aard en gericht op uitsluitend de evaluatie van het evenement. Eventuele vervolgstappen ontbreken hierin. Enkele gemeenten hebben de onderwerpen voor de evaluatie beschreven, zoals de vergunningvoorwaarden en de naleving daarvan. Een van de in dit onderzoek betrokken gemeenten heeft een matrix gemaakt met onder meer de verschillende fasen van het publieksevenement en de rollen van de verschillende partijen. Een andere gemeente heeft per betrokken partij, zoals de gemeentelijke diensten en de hulpverlenings-diensten, een evaluatieformulier ontwikkeld.
Een paar gemeenten beschrijven in hun documenten een evaluatie over het gehele evenementenseizoen of geven in het verdiepende gesprek aan dit te doen. Hierbij kijken deze gemeenten niet alleen naar het verloop van de evenementen maar ook naar het eigen beleid en naar het proces van vergunningverlening. Ook bekijken zij trends. Aan dergelijke evaluaties nemen vaak de burgemeester en/of de verantwoordelijke wethouder en de hulpverleningsdiensten deel.
Op een tiental gemeentelijke websites staan evaluaties van het evenementenbeleid en/of het proces van vergunningverlening. Deze evaluaties zijn door de gemeentelijke rekenkamers, door de gemeente zelf of door een externe partij uitgevoerd. De gevonden evaluaties van de rekenkamers richten zich op het proces van de vergunningaanvraag en op de rechtmatigheid daarvan. De andere evaluaties richten zich op het beleid, de belasting van de publieks-evenementen op de leefomgeving en/of de behandeling van de vergunningaanvragen.

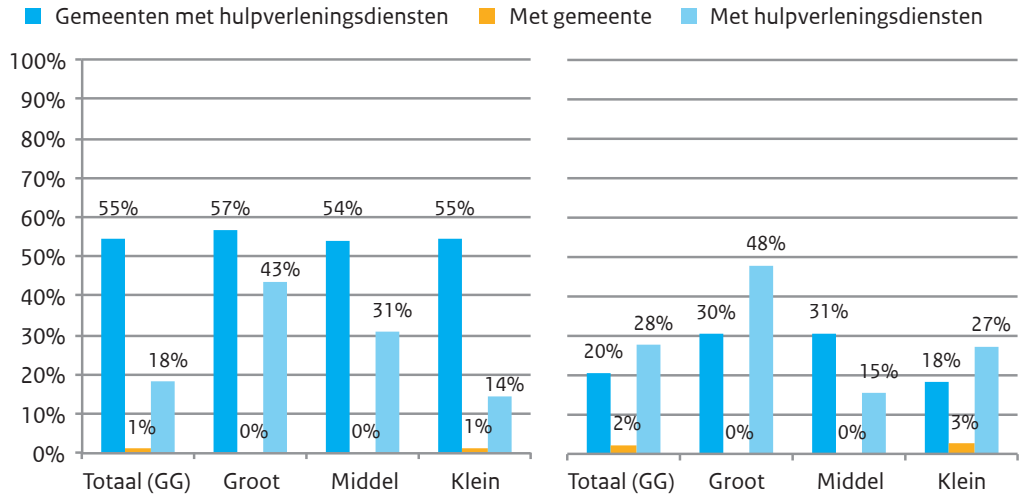
5.3 Gebruik van evaluaties

Betrokkenheid van andere partijen

Volgens de documenten zijn de deelnemers aan de evaluaties voornamelijk de gemeentelijke diensten en de operationeel verantwoordelijken van de hulpverleningsdiensten. Gemeenten verschillen onderling als het gaat om de aanwezigheid van de organisator bij een evaluatie. In een klein deel van de gemeenten is er een vast team dat de evaluatie begeleidt.

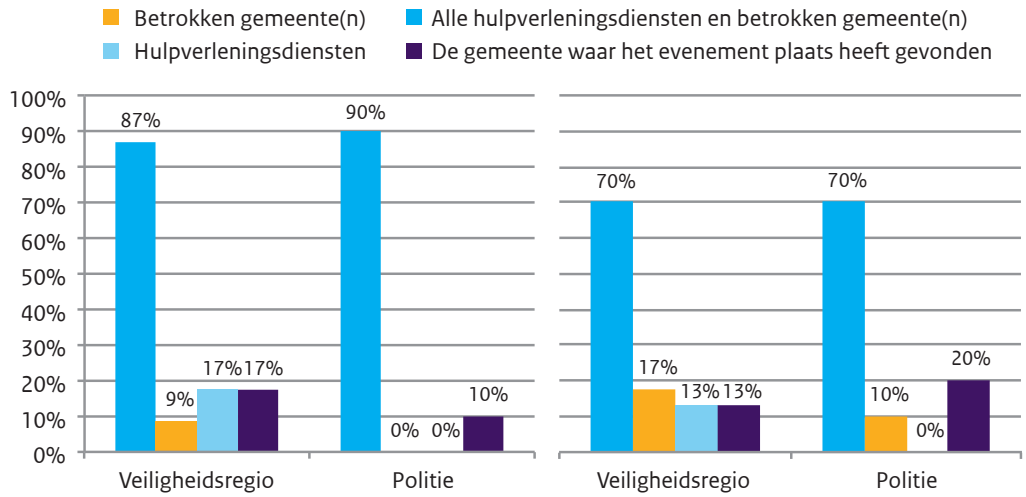
Volgens 55% van de respondenten van de gemeenten nemen aan de evaluatie van risicovolle publieksevenementen in hun gemeente ook andere betrokken gemeenten en de hulpverleningsdiensten deel. Ongeveer een vijfde van de gemeente evalueert 'op een andere wijze' het publieksevenement met een hoog risico. Dit gebeurt dan bijvoorbeeld tijdens het gemeentelijke evenementenoverleg dat periodiek plaatsvindt. Ook bij publieksevenementen met een gemiddeld risico evalueert een derde van de gemeenten dit 'op een andere wijze'. Van de gemeenten evalueert 10% deze evenementen niet. Deze percentages wijken nauwelijks af van de percentages uit 2012.

Grafiek 9. *Samenstelling van de partijen die bij evaluaties zijn betrokken. Naar omvang gemeenten, met links evaluaties van publieksevenementen met een hoog risico en rechts met een gemiddeld risico (n=113).*



Volgens 70% van de respondenten van de veiligheidsregio's en 90% van de politie houden hun organisaties standaard een evaluatie na een publieksevenement met een hoog risico. Anderen geven aan dat dit alleen bij bijzondere voorvallen of op verzoek van de gemeente gebeurt. Veel minder gebeurt dat bij publieksevenementen met een gemiddeld risico. Ruim 20% van de respondenten van de veiligheidsregio's antwoordt dat die evenementen niet worden geëvalueerd. Volgens de respondenten van de hulpverleningsdiensten voeren hun organisaties de evaluaties meestal samen met de gemeente(n) en andere hulpverleningsdiensten uit.

Grafiek 10. *Bij evaluatie betrokken partijen van een evenement met een hoog risico (links) en met een gemiddeld risico (rechts) (veiligheidsregio n = 23 en politie n= 10); meerdere antwoorden waren mogelijk.*



Uitwisseling van kennis, informatie en ervaringen

De Inspecties hebben desgevraagd 169 evaluatieverslagen van 69 gemeenten (55%) ontvangen. Deze verslagen zijn per gemeente onderzocht en waar mogelijk onderling vergeleken. Hieruit blijkt dat bij verreweg de meeste gemeenten geen vaste formats, structuren en/of criteria zijn te herkennen. Het eigen beleid en/of proces van vergunningverlening, inclusief de advisering, komt in weinig verslagen aan bod.
De verslagen verwoorden voornamelijk het uitwisselen van beelden en beoordelingen over fragmenten van het verloop van het publieksevenement.
De Inspecties hebben in de evaluatieverslagen weinig kunnen teruglezen over hetgeen zich tijdens het publieksevenement heeft afgespeeld. In deze verslagen staat weinig beschreven over het verloop van het publieksevenement qua aantallen bezoekers en de verrichte activiteiten in relatie tot veiligheid en gezondheid, zoals het aantal en het soort medische behandelingen of de overtredingen van vergunningvoorwaarden.
Een beperkt aantal verslagen refereert aan gemaakte afspraken, veiligheidsplannen en/of gestelde vergunningvoorwaarden. De verslaglegging bevat geen beschrijving van het doel van de evaluatie noch informatie over vervolgstappen of -acties. Mogelijk is dit laatste het gevolg van het feit dat in weinig verslagen verbeterpunten zijn aangetroffen.
Een uitzondering hierop vormen de verschillende toegestuurde verslagen van grotere (inter)nationale publieksevenementen. Voorbeelden hiervan zijn de evaluatieverslagen van de gemeente Tiel. Via een vaste structuur van aanvraag tot en met afloop evalueert deze gemeente het publieksevenement.

Gebruik van evaluaties

Zoals hiervoor al is opgemerkt, bevatten weinig procedurebeschrijvingen en evaluatieverslagen de vervolgstappen over het oppakken van verbeterpunten. Het gebruik van de uitkomsten is vaak beperkt tot de eigen afdeling, gemeente en/of andere bij de evaluatie betrokken partijen. De meeste gemeenten kiezen ervoor om na de evaluatiebijeenkomst of na het indienen van een volgende aanvraag met de organisator in gesprek te gaan.

Zeker bij grote publieksevenementen krijgen de verbeterpunten uit de evaluatie meer aandacht. De uitkomsten van deze evaluaties worden vrijwel altijd met de burgemeester en/of gemeenteraad gedeeld. Dit gebeurt ook wanneer in de gemeente een overall-evaluatie van alle geëvalueerde publieksevenementen is gehouden.
Uit de verdiepende gesprekken met gemeenten en de hulpverleningsdiensten komt verder naar voren dat zij binnen de veiligheidsregio's de uitkomsten van evaluaties nauwelijks met elkaar delen. De gespreksdeelnemers uiten wel de wens om dat te gaan doen. Ook geven ze aan landelijke onderzoeken en openbare evaluaties te bekijken op verbeterpunten voor de eigen organisatie.
Door de intensievere samenwerking en frequentere gezamenlijke overleggen delen de hulpverleningsdiensten vaker de verbeterpunten uit evaluaties.

5.4 Analyse

De Inspecties stellen – net als in 2012 – vast dat evaluaties in weinig gemeenten plaatsvinden. Slechts een derde van de gemeente heeft het evaluatieproces beschreven. In vrijwel alle beschrijvingen ontbreekt een doelstelling.
Indien de gemeente een evaluatie houdt dan doet het merendeel van de gemeenten dit gezamenlijk met onder meer hulpverleningsdiensten.

De Inspecties zien dat de evaluatieverslagen weinig structuur hebben en weinig informatief zijn over het verloop van het evenement. De verslagen leveren een gering aantal verbeterpunten op en het gebruik van de uitkomsten is beperkt. De evaluaties zijn daarmee onvoldoende om wezenlijke verbeteringen voor het beleid, voor het proces van behandeling van vergunning-aanvragen of voor toezicht en handhaving bij publieksevenementen tot stand te brengen.

De Inspecties stellen dan ook vast dat de opzet, de uitkomsten en het gebruik van evaluaties door gemeenten vaak nauwelijks een toegevoegde waarde hebben in het verder reduceren van de risico's voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen.

6 Conclusies en aanbevelingen

Bij evenementen lopen vaak belangen door elkaar. Bij vergunningaanvragen waarin publieke én private belangen in het geding zijn, zoals die voor evenementen, is het zaak dat de gemeente deze objectief en met de nodige distantie beoordeelt. De samenleving mag van een gemeente verwachten dat die daarbij het publieke belang voorop stelt. Dit is vooral van belang als de gemeente een sterke profileringsdrang heeft, of (mede)organisator - financier is. Een gemeente kan er dan moeite mee hebben om voldoende afstand te nemen zowel ten opzichte van de organisator als van haar eigen belang. Dit stelt menig ambtenaar die tot een afweging van belangen en risico's moet komen voor een lastige keuze. Een keuze tussen loyaliteit en professionaliteit, tussen het volgen of negeren van de gemeentelijke regels en procedures. In de meeste gemeenten is het voor de betrokken ambtenaren mogelijk om hierin te schipperen hetgeen ten koste van de kwaliteit kan gaan.

In de opzet van beleid en instrumenten, zoals de risicoscan, zien de Inspecties ten opzichte van de situatie in 2012 weinig verbetering. Nog steeds is er in het beleid van veel gemeenten sprake van weinig sturing en richting, maken gemeenten gebruik van beperkte instrumenten en benutten zij mogelijkheden – zoals die van advisering door de hulpverleningsdiensten, afzonderlijk en collectief in het verband van de veiligheidsregio – onvoldoende. Daarnaast constateren de Inspecties dat in het veld te weinig gevoel van urgentie leeft om de zaken op orde te brengen. Eenzelfde gevoel van urgentie is ook gemist bij het opvolgen van de aanbevelingen uit de voorgaande Inspectierapportages. Na de Inspectieonderzoeken van 2008 en 2012 moeten de Inspecties vaststellen dat de vergunningverlening bij publieksevenementen nog steeds onvoldoende op orde is. De Inspecties hopen dat de betrokken organisaties, de gemeenten voorop, inzien dat het écht van belang is die vergunningverlening te verbeteren. De geïntensiveerde samenwerking die de afgelopen jaren tot stand is gekomen tussen de hulpverleningsdiensten én de grote aandacht van alle partijen voor publieksevenementen met een hoog risico kunnen daarbij een stimulans vormen.

Op basis van hun onderzoek komen de Inspecties tot de volgende *conclusies*:

1. Door het ontbreken van concrete doelstellingen geeft het beleid van gemeenten onvoldoende houvast voor het toetsen van aanvragen om evenementvergunningen en van voorgestelde veiligheids- en gezondheidsmaatregelen.
2. Het proces van de behandeling van aanvragen om een evenementvergunning bevat teveel onvolkomenheden en vrijheden. Daardoor is niet gewaarborgd dat de risico's voor veiligheid en gezondheid bij evenementen voldoende aandacht krijgen.
3. Gemeenten betrekken de hulpverleningsdiensten en/of de veiligheidsregio onvoldoende bij het proces van de behandeling van vergunningaanvragen.
4. Er is onvoldoende afstemming en uitwisseling van kennis tussen de afdelingen vergunningverlening en de afdeling toezicht en handhaving.
5. De opzet, de uitkomsten en het gebruik van evaluaties bij gemeenten hebben nauwelijks een toegevoegde waarde in het reduceren van de risico's voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen.
6. Op basis van bovenstaande stellen de Inspecties vast dat veel gemeenten bij publieksevenementen nog steeds te weinig oog hebben voor de veiligheids- en gezondheidsrisico's. Gemeenten moeten hier meer aandacht aan besteden om te voorkomen dat burgers onnodig risico lopen.

De Inspecties doen *de gemeenten* de volgende *aanbevelingen*:

1. Stel voor publieksevenementen beleid vast waarin:
   a. concrete doelstellingen voor de veiligheid en de gezondheid zijn beschreven;[30]
   b. de afwegingen op het punt van de beperking van risico's voor veiligheid en gezondheid inzichtelijk zijn gemaakt;
   c. de rol en de verantwoordelijkheid van de organisator zijn omschreven.
2. Scherp instrumenten en afspraken aan zodat deze leiden tot zorgvuldige en transparante afwegingen op het punt van veiligheid en gezondheid bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning voor een publieksevenement.
3. Betrek bij de vergunningprocedure nadrukkelijk het advies van de hulpverleningsinstanties en/of de veiligheidsregio.
4. Zorg voor een goede afstemming tussen de gemeentelijke processen toezicht en handhaving enerzijds en vergunningverlening anderzijds, en borg daarbij de wederzijdse uitwisseling van kennis en ervaringen.
5. Zorg voor kwalitatief goede evaluaties van evenementen en voor het breed delen van de uitkomsten.

De Inspecties doen *de veiligheidsregio's* de volgende *aanbevelingen*:

1. Draag standaard zorg voor geïntegreerde adviezen vanuit de drie hulpverleningsdiensten aan de gemeenten.
2. Zorg, samen met de gemeenten, steeds voor een volledig en actueel regionaal overzicht van publieksevenementen.
3. Heroverweeg in het verband van de veiligheidsregio de wenselijkheid van de bestaande GHOR-norm voor adviesaanvragen.

[30] In het proces van vergunningverlening vormen de gemeentelijke doelstellingen daarmee een toetsbaar uitgangspunt voor het niveau van veiligheid en gezondheid. Hierdoor is het mogelijk de vergunning af te stemmen op specifieke kenmerken zoals de aard, het publiek en de locatie van het publieksevenement.

Bijlage
Literatuurlijst

- Kernbeleid Veiligheid 2014 - handreiking voor gemeenten – VNG – 2014.
- Veilige evenementen – Ontwikkelingen, risico's en maatregelen – COT – 2009.
- Handreiking EvenementenVeiligheid deel I-V – H. van Hijum – 2011/2012.
- Leidraad Veiligheid publieksevenementen – Een systematische aanpak voor risicoanalyse en voorbereiding – Nederlands Instituut voor Brandweer – 2002.
- Landelijke handreiking geneeskundige advisering publieksevenementen – GHOR Nederland – 2011.
- Politie en evenementen – Feiten, ervaringen en goede werkwijzen - O. Adang e.a. – 2014.
- Veiligheid bij evenementen in gebouwen - een verkenning naar het juridisch kader – drs. Julie Croiset van Uchelen – 2011.
- Evenementenveiligheid in de Veiligheidsregio's – Afstudeerrapport Integrale Veiligheidskunde, Bram Jacobs – 2014.
- Intelligence bij evenementen – Een beweging van onderop – M. den Hengst e.a. – 2014.
- Evaluatie proces vergunningverlening rond grote evenementen – Gemeente Amersfoort – 2012.
- Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende geborgd – Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg – 2008.
- Veiligheid en gezondheidsbescherming bij publieksevenementen moeten verbeteren – Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg – 2012.
- Monster truck ongeval Haaksbergen - Onderzoeksraad voor de Veiligheid – 2015.
- Naar betere prestaties handhaving gemeentelijke VROM-taken – Vereniging van Nederlandse Gemeenten – 2006.

Bijlage
Onderzoekspopulatie

In onderstaande tabel zijn per veiligheidsregio de deelnemende gemeenten uit dit onderzoek weergegeven.

Veiligheidsregio	Naam gemeente
Groningen	Delfzijl
Groningen	Veendam
Groningen	Winsum
Groningen	Oldambt
Groningen	Groningen (vz vr[31])
Fryslân	Dantumadiel
Fryslân	Súdwest-Fryslân
Fryslân	Tytsjerksteradiel
Fryslân	Leeuwarden (vz vr)
Drenthe	Assen
Drenthe	De Wolden
Drenthe	Meppel
Drenthe	Tynaarlo
Drenthe	Emmen (vz vr)
IJsselland	Hardenberg
IJsselland	Kampen
IJsselland	Olst-Wijhe
IJsselland	Zwartewaterland
IJsselland	Zwolle (vz vr)
Twente	Borne
Twente	Losser
Twente	Rijssen-Holten
Twente	Tubbergen
Twente	Enschede (vz vr)
Noord- en Oost-Gelderland	Elburg
Noord- en Oost-Gelderland	Hattem
Noord- en Oost-Gelderland	Nunspeet
Noord- en Oost-Gelderland	Zutphen

[31] Vz vr = voorzitter veiligheidsregio.

Veiligheidsregio	Naam gemeente
Noord- en Oost-Gelderland	Apeldoorn (vz vr)
Gelderland-Midden	Barneveld
Gelderland-Midden	Overbetuwe
Gelderland-Midden	Scherpenzeel
Gelderland-Midden	Zevenaar
Gelderland-Midden	Arnhem (vz vr)
Gelderland-Zuid	Neder-Betuwe
Gelderland-Zuid	Tiel
Gelderland-Zuid	Ubbergen
Gelderland-Zuid	Wijchen
Gelderland-Zuid	Nijmegen (vz vr)
Utrecht	De Bilt
Utrecht	Lopik
Utrecht	Renswoude
Utrecht	Utrechtse Heuvelrug
Utrecht	Utrecht (vz vr)
Flevoland	Dronten
Flevoland	Lelystad
Flevoland	Noordoostpolder
Flevoland	Zeewolde
Flevoland	Almere (vz vr)
Noord-Holland-Noord	Heiloo
Noord-Holland-Noord	Hoorn
Noord-Holland-Noord	Opmeer
Noord-Holland-Noord	Schagen
Noord-Holland-Noord	Alkmaar (vz vr)
Kennemerland	Beverwijk
Kennemerland	Heemskerk
Kennemerland	Bloemendaal
Kennemerland	Zandvoort
Kennemerland	Haarlem (vz vr)
Zaanstreek-Waterland	Beemster
Zaanstreek-Waterland	Oostzaan
Zaanstreek-Waterland	Wormerland
Zaanstreek-Waterland	Zeevang
Zaanstreek-Waterland	Zaanstad
Amsterdam-Amstelland	Aalsmeer
Amsterdam-Amstelland	Amstelveen
Amsterdam-Amstelland	Diemen
Amsterdam-Amstelland	Uithoorn
Amsterdam-Amstelland	Amsterdam (vz vr)
Gooi en Vechtstreek	Bussum
Gooi en Vechtstreek	Laren
Gooi en Vechtstreek	Muiden
Gooi en Vechtstreek	Naarden
Gooi en Vechtstreek	Hilversum (vz vr)
Haaglanden	Delft
Haaglanden	Pijnacker-Nootdorp

Veiligheidsregio	Naam gemeente
Haaglanden	Rijswijk
Haaglanden	Westland
Haaglanden	Den Haag (vz vr)
Hollands-Midden	Alphen a/d Rijn
Hollands-Midden	Nieuwkoop
Hollands-Midden	Noordwijkerhout
Hollands-Midden	Bodegraven-Reeuwijk
Hollands-Midden	Leiden (vz vr)
Rotterdam-Rijnmond	Capelle a/d IJssel
Rotterdam-Rijnmond	Goeree-Overflakkee
Rotterdam-Rijnmond	Ridderkerk
Rotterdam-Rijnmond	Vlaardingen
Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam (vz vr)
Zuid-Holland Zuid	Gorinchem
Zuid-Holland Zuid	Hardinxveld-Giessendam
Zuid-Holland Zuid	Sliedrecht
Zuid-Holland Zuid	Strijen
Zuid-Holland Zuid	Dordrecht (vz vr)
Zeeland	Schouwen-Duiveland
Zeeland	Sluis
Zeeland	Terneuzen (vz vr)
Zeeland	Veere
Zeeland	Vlissingen
Midden- en West-Brabant	Bergen Op Zoom
Midden- en West-Brabant	Breda
Midden- en West-Brabant	Etten-Leur
Midden- en West-Brabant	Loon op Zand
Midden- en West-Brabant	Tilburg (vz vr)
Brabant-Noord	Boxtel
Brabant-Noord	Grave
Brabant-Noord	Landerd
Brabant-Noord	Sint-Michielsgestel
Brabant-Noord	‘s-Hertogenbosch (vz vr)
Brabant-Zuidoost	Bergeijk
Brabant-Zuidoost	Deurne
Brabant-Zuidoost	Geldrop-Mierlo
Brabant-Zuidoost	Son en Breugel
Brabant-Zuidoost	Eindhoven (vz vr)
Limburg-Noord	Bergen
Limburg-Noord	Nederweert
Limburg-Noord	Weert
Limburg-Noord	Peel en Maas
Limburg-Noord	Venlo (vz vr)
Limburg-Zuid	Beek
Limburg-Zuid	Landgraaf
Limburg-Zuid	Onderbanken
Limburg-Zuid	Vaals
Limburg-Zuid	Maastricht (vz vr)

Indeling van voormalige regionale politiekorpsen naar de regionale eenheden van de nationale politie (per 1 januari 2013).

Regionaal politiekorps	Regionale eenheid nationale politie
Groningen	Noord-Nederland
Fryslân	
Drenthe	
IJsselland	Oost-Nederland
Twente	
Noord- en Oost-Gelderland	
Gelderland-Midden	
Gelderland-Zuid	
Utrecht	Midden-Nederland
Gooi en Vechtstreek	
Flevoland	
Noord-Holland-Noord	Noord-Holland
Zaanstreek-Waterland	
Kennemerland	
Amsterdam-Amstelland	Amsterdam
Haaglanden	Den Haag
Hollands Midden	
Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam
Zuid-Holland-Zuid	
Zeeland	Zeeland-West-Brabant
Midden- en West-Brabant	
Brabant-Noord	Oost-Brabant
Brabant-Zuidoost	
Limburg-Noord	Limburg
Limburg-Zuid	

III Bijlage Analysekader onderzoek 2012

Gemeenten: 18 van 21 normen zijn gehanteerd.

In het analysekader voor het onderzoek van 2012 zijn beoordelingsnormen voor de individuele gemeenten geformuleerd in vier categorieën, van 'zeer hoog risico' tot 'laag tot geen risico'. Een gemeente die aan de normen voldoet, krijgt de beoordeling 'laag tot geen risico'. Deze norm is ook gehanteerd voor dit onderzoek.
In verband met de gekozen onderwerpen voor dit vervolgonderzoek (zie hoofdstuk 1.3) zijn enkele normen niet meegenomen. Deze normen zijn hieronder in rood weergegeven.

1. **Beleid over de vergunningverlening bij publieksevenementen**
   De gemeente heeft beleid over de vergunningverlening bij publieksevenementen. Dit beleid is bestuurlijk vastgesteld, is afgestemd met de hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) en wordt op structurele basis (minimaal eens per jaar) geëvalueerd.

2. **Beleid over het vragen en krijgen van advies over de voorwaarden in de vergunningverlening bij publieksevenementen**
   De gemeente heeft beleid voor het vragen en krijgen van advies van de hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) over voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen. Dit beleid is bestuurlijk of ambtelijk vastgesteld, is met de hulpverleningsdiensten afgestemd en wordt op structurele basis minimaal eens per jaar) geëvalueerd.

3. **Definitie van publieksevenementen**
   De gemeente heeft één definitie voor 'publieksevenement'. Deze definitie is bestuurlijk of ambtelijk vastgesteld gezamenlijk met de hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) en wordt op structurele basis (minimaal eens per jaar) geëvalueerd.

4. **Evenementenkalender(s)**
   De gemeente beschikt over één publieksevenementenkalender. Deze is bestuurlijk vastgesteld (dit gebeurt ten minste één keer per jaar) gezamenlijk met de hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) en wordt op structurele basis (minimaal eens per jaar) geëvalueerd.

5. **Procedure rondom de publieksevenementenkalender(s): verantwoordelijkheid**
   De verantwoordelijkheid voor het vullen en controleren (op volledigheid en actualiteit) van de publieksevenementenkalender(s) is vastgelegd.

6. **Procedure rondom de publieksevenementenkalender(s): actualiteit en volledigheid**
   Voor het waarborgen van de actualiteit en volledigheid van de publieksevenementenkalender(s) is een procedure.

7. **Procedure rondom de publieksevenementenkalender(s): adviesvraag aan hulpverleningsdiensten**
   Uit de publieksevenementenkalender(s) volgt bij welke publieksevenementen advies aan de hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en GHOR) gevraagd moet worden over voorwaarden in de vergunning bij publieksevenementen.

8. **Procedure rondom de advisering over voorwaarden voor de vergunningverlening**
   Conform procedure vraagt de gemeente bij relevante publieksevenementen een geïnteGreerd advies aan de gezamenlijke hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) over voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen.

9. **Vragen en krijgen van advies: afspraken m.b.t. het vragen en krijgen van advies**
   De gemeente heeft met alle hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) afspraken gemaakt over het vragen en krijgen van advies over voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen. Deze afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.

10. **Vragen en krijgen van advies: afwijken van het advies**
    Indien het (integrale) advies van de hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) niet (geheel) wordt overgenomen in de voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen, wordt dit door de gemeente altijd met de hulpverleningsdiensten afgestemd.

11. **Vergunningverlening bij publieksevenementen: verantwoordelijkheid**
    De gemeente heeft de eindverantwoordelijkheid voor de vergunningverlening bij publieksevenementen vastgelegd.

12. **Vergunningverlening bij publieksevenementen: capaciteit**
    De gemeente beschikt naar eigen zeggen over voldoende capaciteit om de eigen taken binnen het proces van vergunningverlening bij publieksevenementen uit te voeren.

13. **Vergunningverlening bij publieksevenementen: deskundigheid**
    Volgens de gemeente beschikken de eigen medewerkers over voldoende opleiding en ervaring om de taken binnen het proces van vergunningverlening bij publieksevenementen uit te voeren.

14. **Verantwoording over vergunningverlening inclusief voorwaarden door gemeenten: aan de burger**
    De gemeente verantwoordt zich op actieve wijze aan de burger over de gestelde voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen inclusief motivering indien deze afwijken van het advies/de adviezen van de hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en GHOR).

15. **Verantwoording over vergunningverlening inclusief voorwaarden door gemeenten: aan de gemeenteraad**
De gemeente verantwoordt zich op actieve wijze aan de gemeenteraad over de gestelde voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen inclusief motivering indien deze afwijken van het advies/de adviezen van de hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en GHOR).

16. **Verantwoording over vergunningverlening inclusief voorwaarden door gemeenten: aan de hulpverleningsdiensten**
De gemeente verantwoordt zich op actieve wijze aan de hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en GHOR) over de gestelde voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen inclusief motivering indien deze afwijken van het advies/de adviezen van de hulpverleningsdiensten.

17. **Toezicht op naleving van de voorwaarden in de vergunning en handhaving: procedure voor toezicht**
De gemeente heeft een procedure voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden in de vergunning bij publieksevenementen en een procedure voor het handhavend optreden. Beide procedures zijn vastgesteld.

18. **Toezicht op naleving van de voorwaarden in de vergunning en handhaving: momenten van toezicht**
De gemeente houdt toezicht op naleving van de voorwaarden in de vergunning in de voorbereidingsfase, vlak voor het publieksevenement (schouw) en tijdens het publieksevenement.

19. **Toezicht op naleving van de voorwaarden in de vergunning en handhaving: handhaving**
De gemeente treedt altijd handhavend op indien blijkt dat niet aan de voorwaarden in de vergunning bij publieksevenementen zal worden of wordt voldaan.

20. **Toezicht op naleving van de voorwaarden in de vergunning en handhaving: afstemming toezicht en handhaving**
Het toezicht en de handhaving wordt afgestemd met alle hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR). En het toezicht en de handhaving wordt op structurele basis geëvalueerd (minimaal eens per jaar).

21. **Evaluatie van het proces van vergunningverlening voor publieksevenementen**
De gemeente evalueert de gang van zaken rond risicovolle publieksevenementen.
Dit gebeurt gezamenlijk met andere betrokken gemeente(n) en alle hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR).

Hulpverleningsdiensten: 12 van 14 normen uit 2010 gehanteerd.

1. **Beleid over het vragen en krijgen van advies over de voorwaarden in de vergunningverlening bij publieksevenementen**
   De organisatie heeft beleid gericht op de adviesfunctie over voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen. Dit beleid is bestuurlijk vastgesteld, is gezamenlijk vastgesteld met de andere hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) en schrijft een integrale advisering door de hulpverleningsdiensten voor. Het beleid wordt op structurele basis (minimaal eens per jaar) geëvalueerd.

2. **Definitie van publieksevenementen**
   De organisatie heeft één definitie voor 'publieksevenement'. Deze is gezamenlijk vastgesteld met de andere hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) en wordt op structurele basis (minimaal eens per jaar) geëvalueerd.

3. **Evenementenkalender(s)**
   De organisatie heeft met het oog op de benodigde eigen inzet ingestemd met de publieksevenementenkalender(s).

4. **Procedure rondom de publieksevenementenkalender(s): actualiteit en volledigheid**
   Voor het waarborgen van de actualiteit en volledigheid van de publieksevenementen-kalender(s) is een procedure.

5. **Procedure rondom de publieksevenementenkalender(s): volgt uit de kalender(s) bij welk publieksevenement advies nodig is?**
   Uit de publieksevenementenkalender(s) volgt bij welke publieksevenementen advies nodig is van de hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) over te stellen voorwaarden voor de vergunningverlening.

6. **Totstandkoming van het advies: protocollen/werkinstructies**
   De organisatie heeft protocollen/werkinstructies voor het geven van advies aan gemeenten over voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen.
   De protocollen/werkinstructies zijn afgestemd met de andere hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR). De organisatie adviseert gemeenten ook ongevraagd.

7. **Totstandkoming van het advies: risicoanalyse**
   De organisatie heeft een protocol voor het uitvoeren van een risicoanalyse bij publieksevenementen en de risicoanalyse wordt altijd uitgevoerd.

8. **Totstandkoming van het advies: integraal advies van de hulpverleningsdiensten**
   De hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) geven de gemeenten altijd een geïntegreerd advies over voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen.

9. **Totstandkoming van het advies: overname van het advies in de voorwaarden van de vergunning**
   Indien het (integrale) advies van de hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) niet (geheel) wordt overgenomen in de voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen, wordt dit door de gemeente altijd met de hulpverleningsdiensten afgestemd.

10. **Totstandkoming van het advies: verantwoording gemeenten aan hulpverleningsdiensten**
    De gemeente verantwoordt zich op actieve wijze aan de hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR) over de gestelde voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen inclusief motivering indien deze afwijken van het advies/de adviezen van de hulpverleningsdiensten.

11. **Totstandkoming van het advies: capaciteit**
    De organisatie beschikt naar eigen zeggen over voldoende capaciteit voor het geven van deugdelijke adviezen over voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen.

12. **Totstandkoming van het advies: deskundigheid**
    Volgens de organisatie beschikken de eigen medewerkers over voldoende opleiding en ervaring voor het geven van deugdelijke adviezen over voorwaarden voor de vergunningverlening bij publieksevenementen.

13. **Toezicht op naleving van de voorwaarden in de vergunning en handhaving**
    De organisatie wordt door alle gemeenten in de regio betrokken bij het toezicht op de naleving van de voorwaarden in de vergunning bij publieksevenementen.

14. **Evaluatie van het proces van advisering**
    De organisatie evalueert de gang van zaken rond risicovolle publieksevenementen. Dit gebeurt gezamenlijk met betrokken gemeente(n) en de andere hulpverleningsdiensten in de regio (politie, brandweer en GHOR).

IV Bijlage

Overzicht deskresearch

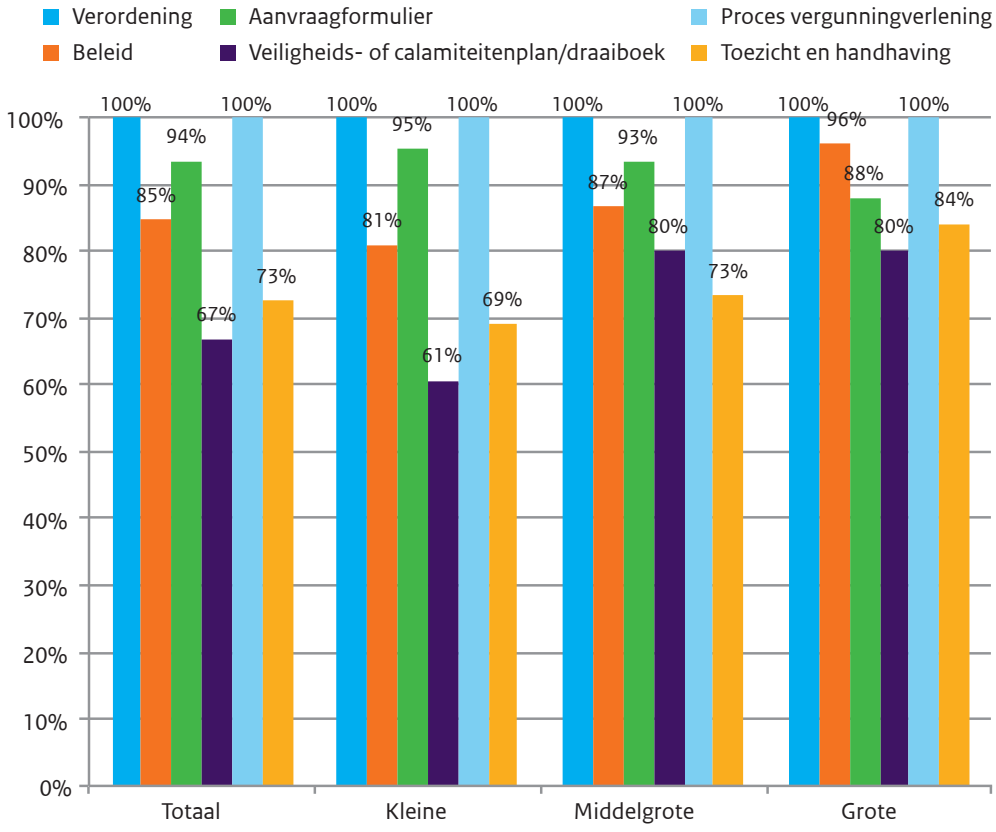
In het deskresearch zijn de volgende documenten bekeken:

1. Algemene Plaatselijke Verordening
2. Het vastgelegde beleid van de gemeente voor publieksevenementen
3. Beschrijving van het proces van vergunningverlening
4. Aanvraagformulier voor een evenementenvergunning
5. Format voor een veiligheidsplan en/of draaiboek en/of calamiteitenplan
6. Beschrijving van het proces van toezicht en handhaving

Tabel 3. *Aantal en percentages in onderzoek betrokken documenten per omvang van gemeente.*

	Totaal		Kleine gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
6 documenten	44%	55	39%	33	53%	8	56%	14
5 documenten	36%	45	37%	31	33%	5	36%	9
4 documenten	14%	17	17%	14	7%	1	8%	2
3 documenten	4%	5	5%	4	7%	1	0%	0
2 documenten	2%	2	2%	2	0%	0	0%	0
1 documenten	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
0 documenten	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Totaal		**124**		**84**		**15**		**25**

Grafiek 1. *Documenten naar aard per omvang van gemeente.*



Na mail ontvangen documenten en/of antwoorden van gemeenten.

110 = 89%

Analyseschema documenten

Alle documenten

- Is er een definitie van evenement? (ja/nee)
- Is samenwerking met andere gemeenten of hulpdiensten benoemd? (ja/nee)
- Hoeveel risicoklassen zijn er?
- Op hoeveel aspecten onderscheiden de risicoklassen van elkaar?
- Maakt de gemeente gebruik van een risicoscan? (ja/nee)
- Zijn er onderscheidene risico's voor veiligheid benoemd? (ja/nee)
- Zijn er onderscheidene risico's voor gezondheid benoemd? (ja/nee)
- Is er aandacht voor concentratie evenementen? (ja/nee)
- Aandacht voor beschikbaarheid hupverlening? (ja/nee)
- Handhaving door gemeente/hulpdiensten benoemd? (ja, enkel gemeente/ja, beide/nee)
- Verantwoordelijkheid organisator voor veiligheid en gezondheid benoemd? (ja/nee)
- Handhavingsverplichting organisator benoemd? (ja/nee)
- Is de wijze van evaluatie beschreven? (ja/nee)

Aanvraagformulier (ja/nee)

- Staan de onderscheidene risico's voor veiligheid?
- Staan de onderscheidene risico's voor gezondheid?
- Wordt veiligheidsplan gevraagd bij groot evenement?

Weigeringsgronden (ja/nee)

- Onjuiste informatie
- Teveel beslag op hulpverleningsdiensten
- Onvoldoende waarborgen goed verloop
- Concentratie van evenementen

V Bijlage

Overzicht respons

In onderstaande tabel zijn de doelgroep en de respons op de vragenlijst vermeld. Voor de gemeenten is gebruik gemaakt van de indeling die het CBS hanteert, in kleine, middelgrote en grote gemeenten.

De tabel geeft van links naar rechts in de grijze kolommen de totale doelgroep in absolute aantallen aan, het aantal betrokken gemeenten in dit onderzoek en de respons op de vragenlijst. In de kolom naast de grijze staat de onderlinge verdeling van gemeenten in procenten. In de laatste kolom staat de respons per doelgroep.

	Totale doelgroep		Doelgroep onderzoek		Respons		
	Aantal in 2014	% verdeling	**Aantal**	% verdeling gemeenten in onderzoek	**Aantal**	% verdeling gemeenten in respons	% respons
Totaal aantal gemeenten	**403 (100%)**		**124 (31%)**		**113 (28%)**		91%
Kleine gemeente < 50.000 inwoners	**329**	82%	**84**	68%	**77**	68%	92%
Middelgrote gemeente 50.000 - 100.000 inwoners	**44**	11%	**15**	12%	**13**	12%	87%
Grote gemeenten > 100.000 inwoners	**30**	7%	**25**	20%	**23**	20%	92%
Totaal inwoners	**16.829.289**		**8.702.975**	52%	**7.414.085**		44%
Hulpverleningsdiensten							
Veiligheidsregio's	**25**		**25**	100%	**23**		92%
Politieregio	**10**		**10**	100%	**10**		100%

VI Bijlage Vragenlijsten

Voor de gemeenten en hulpverleningsdiensten zijn gelet op hun rol in het proces rondom publieksevenementen afzonderlijke vragenlijsten ontwikkeld. In onderstaande matrix zijn deze vragen opgenomen met de nummering zoals deze in de drie vragenlijsten stonden. De nummering loopt dus niet synchroon. Het programma van de vragenlijst heeft de ontbrekende nummers benut voor de overgangen tussen de blokken van vragen.

In onderstaande matrix zijn vergelijkbare vragen naast elkaar geplaatst. Dit heeft tot gevolg dat vragen die niet aan alle organisaties zijn gesteld een leeg vak opleveren. De verschillen in de vragenlijsten van de veiligheidsregio en politie zijn eveneens in onderstaande matrix opgenomen.

Vragen 1 tot en met 5 hebben betrekking op achtergrondinformatie over de functionaris en de functie en zijn daarom hieronder niet weergegeven.

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
In hoeverre hanteren gemeenten en hulpverleningsdiensten momenteel het beleid dat gericht is op het reduceren van de risico's voor de veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen?	7. Onderscheidt uw gemeente publieksevenementen naar risicoklassen? ○ Ja ○ Nee >>7 ○ Weet ik niet >>7	8 (9). Onderscheidt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) publieksevenementen naar risicoklassen? ○ Ja ○ Nee [>> Vraag 10.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 10.]
	8. Welke risicoklassen onderscheidt uw gemeente voor publieksevenementen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Publieksevenementen met een meldingsplicht ○ Publieksevenementen met laag risico ○ Publieksevenementen met gemiddeld risico ○ Publieksevenementen met hoog risico ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	9 (10). Welke risicoklassen onderscheidt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) voor publieksevenementen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Publieksevenementen met een meldingsplicht ○ Publieksevenementen met een laag risico ○ Publieksevenementen met een gemiddeld risico ○ Publieksevenementen met een hoog risico ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....
	9. Weegt uw gemeente in het proces van de vergunning-verlening de risico's voor de veiligheid van burgers bij publieksevenementen mee? ○ Ja, standaard bij elk vergunningverlening ○ Ja, afhankelijk van de risicoklasse van het publieksevenement ○ Nee >>9 ○ Weet ik niet >>9	10 (11). Weegt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) bij de advisering voor vergunningverlening de risico's ten aanzien van de veiligheid van burgers bij publieksevenementen mee? ○ Ja, standaard bij elk advies ○ Ja, afhankelijk van de risicoklasse van het publieksevenement ○ Nee [>> Vraag 12.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 12.]

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
	10. Wat wordt bij de veiligheid meegewogen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Aard van het publieksevenement ○ Activiteiten op het publieksevenement ○ Concentratie van publieksevenementen ○ Omvang van het publiek ○ Samenstelling van het publiek ○ Gebruik van alcohol en/of drugs ○ Gebied van het publieksevenement ○ Gevolgen voor verkeer ○ Aanwezige bouwsels en voorwerpen ○ Anders, namelijk.....	11 (12). Wat wordt bij de veiligheid van burgers meegewogen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Aard van het publieksevenement ○ Activiteiten op het publieksevenement ○ Gelijktijdig meerdere publieksevenementen in eigen of buurregio's ○ Omvang van het publiek ○ Samenstelling van het publiek ○ Gebruik van alcohol en/of drugs ○ Gebied van het publieksevenement ○ Gevolgen voor verkeer ○ Aanwezige bouwsels en voorwerpen ○ Anders, namelijk.....
	11. Weegt uw gemeente in het proces van de vergunning-verlening de risico's voor de gezondheid van burgers bij publieksevenementen mee? ○ Ja, standaard bij elk vergunningverlening ○ Ja, afhankelijk van de risicoklasse van het publieksevenement ○ Nee >>11 ○ Weet ik niet >>11	12. Weegt uw Veiligheidsregio bij de advisering voor vergunningverlening de risico's over de gezondheid van burgers bij publieksevenementen mee? ○ Ja, standaard bij elk advies ○ Ja, afhankelijk van de risicoklasse van het publieksevenement ○ Nee [>> Vraag 14.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 14.]
	12. Wat wordt bij de gezondheid van burgers meegewogen? ○ Aard van het publieksevenement ○ Activiteiten op het publieksevenement ○ Concentratie van publieksevenementen ○ Omvang van het publiek ○ Samenstelling van het publiek ○ Gebruik van alcohol en/of drugs ○ Aanwezigheid van drinkwatervoorzieningen ○ Hygiëne ○ Geluidsniveau ○ Anders, namelijk.....	13. Wat wordt bij de gezondheid van burgers meegewogen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Aard van het publieksevenement ○ Activiteiten op het publieksevenement ○ Gelijktijdig meerdere publieksevenementen in eigen of buurregio's ○ Omvang van het publiek ○ Samenstelling van het publiek ○ Gebruik van alcohol en/of drugs ○ Aanwezigheid van drinkwatervoorzieningen ○ Hygiëne ○ Geluidsniveau ○ Anders, namelijk.....
	14. Beschikt uw gemeente over een regionaal overzicht van publieksevenementen? ○ Ja ○ Nee >>19 ○ Weet ik niet >>19	15 (14) . Beschikt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) over een regionaal overzicht van publieksevenementen? ○ Ja ○ Nee [>> Vraag 22.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 22.]
	15. Welke risicoklasse staat in dit regionale overzicht? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Publieksevenementen met een meldingsplicht ○ Publieksevenementen met laag risico ○ Publieksevenementen met gemiddeld risico ○ Publieksevenementen met hoog risico ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	16 (16). Welke risicoklassen staan in dit regionale overzicht? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Publieksevenementen met een meldingsplicht ○ Publieksevenementen met een laag risico ○ Publieksevenementen met een gemiddeld risico ○ Publieksevenementen met een hoog risico ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk..... **Politie:** ○ Andere publieksevenementen ○ Weet ik niet

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
	16. Wie levert informatie aan voor dit regionale overzicht? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Onze gemeente ○ Alle gemeenten binnen de regio ○ Een of meer andere gemeenten binnen de regio ○ Politie ○ Brandweer ○ GHOR ○ Veiligheidsregio ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	17 (17). Wie levert informatie voor dit regionale overzicht? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Alle gemeenten binnen de regio ○ Een of meer andere gemeenten binnen de regio ○ Politie ○ Brandweer ○ GHOR ○ Veiligheidsregio (politie-eenheid) ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk..... **Politie:** ○ Andere instanties ○ Weet ik niet
	17. Welke risicoklassen van de publieksevenementen uit uw gemeente staan op het regionale overzicht? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Publieksevenementen met een meldingsplicht ○ Publieksevenementen met een laag risico ○ Publieksevenementen met een gemiddeld risico ○ Publieksevenementen met een hoog risico ○ Weet ik niet	
	18. Geeft het regionale overzicht van publieksevenementen de fasen van behandeling van de vergunningaanvraag weer? ○ Ja ○ Nee >>17 ○ Weet ik niet >>17	18. Geeft het regionale overzicht van publieksevenementen de fase van behandeling van de vergunningaanvraag weer? ○ Ja ○ Nee [>> Vraag 20.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 20.]
		Politie 18. Welke fasen van de behandeling van de vergunningaanvraag zijn in het regionale overzicht onderscheiden? (meerdere antwoorden per regio mogelijk) ○ Er worden geen behandelingsfasen onderscheiden ○ Ontvangst vergunningaanvraag ○ Adviesaanvraag aan hulpverleningsdiensten ○ Afweging van risico's ○ Besluit vergunningaanvraag (goed- of afgekeurd) ○ Andere behandelingsfase ○ Weet ik niet
	19. Welke fasen van de behandeling van de vergunningaanvraag zijn in het regionale overzicht onderscheiden? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Ontvangst vergunningaanvraag ○ Adviesaanvraag aan hulpverleningsdiensten ○ Afweging van risico's ○ Besluit vergunningaanvraag (goed- of afgekeurd) ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	19. Welke fasen van de behandeling van de vergunningaanvraag zijn in het regionaal overzicht onderscheiden? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Ontvangst vergunningaanvraag ○ Adviesaanvraag aan hulpverleningsdiensten ○ Afweging van risico's ○ Besluit vergunningaanvraag (goed- of afgekeurd) ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....
	20. Raadpleegt uw gemeente het regionale overzicht bij het behandelen van vergunningaanvragen voor publieksevenementen in uw gemeente? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee ○ Weet ik niet	20 (19). Raadpleegt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) het regionale overzicht bij het behandelen van adviesaanvragen voor publieksevenementen? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee [>> Vraag 22.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 22.]
	21. Met welk doel raadpleegt uw gemeente het regionale overzicht?	21 (20). Met welk doel raadpleegt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) het regionale overzicht? .....

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
	24. Heeft uw gemeente weigeringsgronden vastgesteld om vergunningaanvraag voor een publieksevenement te weigeren? ○ Ja ○ Nee >>22 ○ Weet ik niet >>22	
	25. Welke weigeringsgronden heeft uw gemeente vastgesteld om een vergunningaanvraag voor een publieksevenement te weigeren? ○ Informatie over het publieksevenement is niet tijdig aangeleverd ○ Informatie over het publieksevenement is niet volledig aangeleverd ○ Er is onjuiste informatie over het publieksevenement aangeleverd ○ Er is onvoldoende capaciteit van de hulpverleningsdiensten beschikbaar ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	
In hoeverre maken gemeenten momenteel gebruik van de mogelijkheden binnen het proces van vergunningverlening om de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van burgers bij publieks-evenementen te reduceren?	23. Heeft uw gemeente een vastgestelde werkwijze voor de behandeling van vergunningaanvragen voor publieksevene-menten? ○ Ja ○ Nee ○ Weet ik niet	25 (24). Heeft uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) een vastgestelde werkwijze voor het adviseren van gemeenten over de vergunningverlening bij publieksevenementen? ○ Ja ○ Nee [>> Vraag 27.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 27.]
	26. Maakt uw gemeente gebruik van een structuur voor grootschalig optreden bij publieksevenementen met een hoog risico ? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee >>24 ○ Weet ik niet >>24	
	27. Start uw gemeente een structuur voor grootschalig optreden op na de vergunningverlening bij publieksevenementen met een hoog risico? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee ○ Weet ik niet	
	29. Informeert uw gemeente anderen over de ontvangen vergunningaanvragen voor publieksevenementen? ○ Ja ○ Nee >>26 ○ Weet ik niet >>26	
	30. Wie informeert uw gemeente over de ontvangen vergunningaanvragen voor publieksevenementen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Politie ○ Brandweer ○ GHOR ○ Veiligheidsregio ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
	31. Vraagt uw gemeente advies aan een of meer hulpverleningsdiensten over het beheersen en beperken van risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieksevenementen? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee >>36 ○ Weet ik niet >>36	
	32. Voor welke publieksevenementen vraagt uw gemeente advies aan een of meer hulpverleningsdiensten over het beheersen en beperken van risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieksevenementen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Publieksevenementen met een meldingsplicht ○ Publieksevenementen met een laag risico ○ Publieksevenementen met een gemiddeld risico ○ Publieksevenementen met een hoog risico	
	33. Welke hulpverleningsdiensten vraagt uw gemeente om advies over het beheersen en beperken van risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieksevenementen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Politie ○ Brandweer ○ GHOR ○ Veiligheidsregio ○ Weet ik niet	
		26 (25). Gaat deze werkwijze uit van het geven van een geïntegreerd advies door de hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en GHOR)? ○ Ja ○ Nee ○ Weet ik niet
	34. Vragen hulpverleningsdiensten een financiële vergoeding voor advies indien uw gemeente om dit advies heeft gevraagd? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee >>31 ○ Weet ik niet >>31	6 (7) . Vraagt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) aan gemeenten een financiële vergoeding voor het geven van advies op aanvraag? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....
	35. Welke hulpverleningsdienst vraagt een financiële vergoeding voor een gevraagd advies? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Politie ○ Brandweer ○ GHOR ○ Veiligheidsregio ○ Weet ik niet	
	36. Indien uw gemeente advies vraagt aan meerdere hulpverleningsdiensten, wordt dan om een geïntegreerd advies gevraagd? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee, nooit >>39 ○ Weet ik niet >>39	

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
	37. Krijgt uw gemeente als daarom is gevraagd een geïntegreerd advies van de hulpverleningsdiensten? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee, nooit >>39 ○ Weet ik niet >>39	27 (26). Geven de hulpverleningsdiensten een geïntegreerd advies over de vergunningverlening bij publieksevenementen als een gemeente daar specifiek om vraagt? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee, nooit ○ Weet ik niet
	38. Indien uw gemeente een geïntegreerd advies van de hulpverleningsdiensten heeft gekregen, volgt uw gemeente dit advies bij vergunningverlening? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee, nooit ○ Weet ik niet	
	39. Integreert uw gemeente de afzonderlijke adviezen van de hulpverleningsdiensten voor de vergunningverlening? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee >>41 ○ Weet ik niet >>41	
	40. Op welke wijze integreert uw gemeente deze adviezen van de hulpverleningsdiensten voor de vergunningverlening? ○ In gezamenlijk overleg met alle hulpverleningsdiensten ○ In overleg met de afzonderlijke hulpverleningsdiensten ○ Zelfstandige integratie door gemeente zonder overleg met de hulpverleningsdiensten ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	
	41. Geven hulpverleningsdiensten ongevraagd advies over het beheersen en beperken van mogelijke risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieks-evenementen? ○ Ja ○ Nee >>43 ○ Weet ik niet >>43	28 (27). Geven de hulpverleningsdiensten een geïntegreerd advies over de vergunningverlening bij publieksevenementen zonder dat een gemeente daar specifiek om vraagt? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee, nooit ○ Weet ik niet
	42. Welke hulpverleningsdiensten adviseren ongevraagd over het beheersen en beperken van mogelijke risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieks-evenementen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Politie ○ Brandweer ○ GHOR ○ Veiligheidsregio	22 (21). Geeft uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) ongevraagd advies aan gemeenten over de vergunningverlening bij publieksevenementen? ○ Ja ○ Nee [>> Vraag 24.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 24.]
		23 (22). Raadpleegt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) het regionale overzicht bij het geven van ongevraagd advies aan publieksevenementen? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee ○ Weet ik niet

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
	43. Als uw gemeente zich niet kan vinden in de adviezen van de hulpverleningsdiensten gaat uw gemeente dan met hen in overleg? ○ Ja, standaard ○ Ja, tenzij zij op de hoogte (kunnen) zijn van onze zienswijze ○ Ja, alleen bij essentiële verschillen ○ Nee ○ Weet ik niet	
	44. Koppelt uw gemeente aan de hulpverleningsdiensten terug indien bij de vergunningverlening wordt afgeweken van gegeven advies/adviezen? ○ Ja, standaard ○ Ja, tenzij zij op de hoogte (kunnen) zijn van onze zienswijze ○ Ja, alleen bij essentiële verschillen ○ Nee ○ Weet ik niet	
		32 (31). Gaat uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) zelf na of de gegeven adviezen over de vergunningverlening bij publieksevenementen door de gemeente worden overgenomen? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee, nooit ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....
	46. Maakt uw gemeente vergunningen voor publieksevenementen openbaar? ○ Ja ○ Nee >>49 ○ Weet ik niet >>49	
	47. Van welke publieksevenementen maakt uw gemeente de vergunningen openbaar? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Publieksevenementen met een meldingsplicht ○ Publieksevenementen met een laag risico ○ Publieksevenementen met een gemiddeld risico ○ Publieksevenementen met een hoog risico ○ Weet ik niet	
	48. Welke informatie maakt uw gemeente openbaar? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ De vergunning, inclusief eventuele voorwaarden daarin ○ Het advies van de politie ○ Het advies van de brandweer ○ Het advies van de GHOR ○ Het advies van de veiligheidsregio ○ Gemotiveerde afwijkingen van het advies van de hulpverleningsdiensten	
		29 (28). Stelling: De Veiligheidsregio (politie-eenheid) krijgt voldoende informatie aangeleverd van de gemeente om te adviseren over de vergunningverlening voor een publieksevenement? ○ Volledig mee eens ○ Mee eens ○ Neutraal ○ Oneens ○ Volledig oneens

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
		30 (29). Stelling: Om te kunnen adviseren over de vergunningverlening voor een publieksevenement levert de gemeente de essentiële informatie aan de Veiligheidsregio (politie-eenheid) aan. ○ Volledig mee eens ○ Mee eens ○ Neutraal ○ Oneens ○ Volledig oneens
		31 (30). Stelling: De Veiligheidsregio (politie-eenheid) krijgt voldoende tijd om te adviseren over de vergunningverlening voor een publieksevenement. ○ Volledig mee eens ○ Mee eens ○ Neutraal ○ Oneens ○ Volledig oneens
In hoeverre dragen de gemeenten momenteel zorg voor naleving van de vergunning-voorwaarden over de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieks-evenementen?	50. Houdt uw gemeente toezicht op de naleving van vergunningvoorwaarden bij publieksevenementen? ○ Ja ○ Nee >>54 ○ Weet ik niet >>54	
	51. Heeft uw gemeente een vaste werkwijze voor het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden bij publieks-evenementen? ○ Ja ○ Nee ○ Weet ik niet	
	52. Wie oefent in de praktijk het toezicht uit op de naleving van de vergunningvoorwaarden bij publieksevenementen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Gemeenteambtenaren ○ Politie ○ Brandweer ○ GHOR ○ Veiligheidsregio ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	34 (33). Houdt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) (namens de gemeente) toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden bij publieksevenementen? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee, nooit ○ Weet ik niet
		35 (34). Treedt uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) (namens de gemeente) handhavend op indien wordt afgeweken van de vergunningvoorwaarden bij publieksevenementen? ○ Ja, altijd ○ Ja, meestal ○ Ja, soms ○ Nee, nooit [>> Vraag 38.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 38.]
	53. Bij welke publieksevenementen wordt door of namens uw gemeente toezicht gehouden op de naleving van de vergunningvoorwaarden? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Publieksevenementen met een laag risico ○ Publieksevenementen met een gemiddeld risico ○ Publieksevenementen met een hoog risico ○ Bij geen van de publieksevenementen ○○ Weet ik niet	

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
	54. Is in 2014 door of namens uw gemeente handhavend opgetreden bij publieksevenementen? ○ Ja ○ Nee >>56 ○ Weet ik niet >>56	36 (35). Is in 2014 door of namens uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) handhavend opgetreden bij publieksevenementen? ○ Ja ○ Nee [>> Vraag 38.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 38.]
	55. Welke actie(s) is (zijn) in 2014 hierbij ondernomen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Preventieve dwangsom ○ Waarschuwend optreden maar situatie in stand laten ○ Waarschuwend opgetreden en de situatie (laten) aanpassen ○ Boete ○ Proces verbaal ○ Bestuursdwang ○ Bestuurlijke strafbeschikking inclusief opleggen van hersteltermijn ○ 2e Bestuurlijke strafbeschikking ○ Opleggen dwangsom ○ Intrekken vergunning ○ Stillegging van het publieksevenement ○ Spoedeisende bestuursdwang ○ Geen ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	37 (36). Welke actie(s) is (zijn) is hierbij ondernomen? (meerdere antwoorden mogelijk) Welke acties zijn ondernomen? ○ Overgedragen aan gemeente ○ Overgedragen aan politie ○ Waarschuwend optreden maar situatie in stand laten ○ Waarschuwend opgetreden en de situatie (laten) aanpassen ○ Laten intrekken vergunning ○ Stillegging van het publieksevenement ○ Rapport opgesteld ○ Geen ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....
	56. Heeft uw gemeente een vaste werkwijze bij het handhavend optreden? ○ Ja ○ Nee ○ Weet ik niet	
	57. Welke handhavingsmethoden kent uw gemeente voor publieksevenementen? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Preventieve dwangsom ○ Waarschuwend optreden maar situatie in stand laten ○ Waarschuwend opgetreden en de situatie (laten) aanpassen ○ Boete ○ Proces verbaal ○ Bestuursdwang ○ Bestuurlijke strafbeschikking inclusief opleggen van hersteltermijn ○ 2e Bestuurlijke strafbeschikking ○ Opleggen dwangsom ○ Intrekken vergunning ○ Stillegging van het publieksevenement ○ Spoedeisende bestuursdwang ○ Geen ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	
	58. Treden anderen organisaties handhavend op namens uw gemeente bij publieksevenementen? ○ Ja ○ Nee >>61 ○ Weet ik niet >>61	

Vraag	Gemeenten	Veiligheidsregio Politie – nummering tussen haakjes ()
	59. Wie kan er in de praktijk handhavend optreden als blijkt dat niet aan een of meer vergunningvoorwaarden wordt voldaan? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Gemeenteambtenaren ○ Politie ○ Brandweer ○ GHOR ○ Veiligheidsregio ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	
	60. Bij welke publieksevenementen wordt er handhavend opgetreden als blijkt dat niet aan de vergunningvoorwaarde(n) wordt voldaan? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Publieksevenementen met een laag risico ○ Publieksevenementen met een gemiddeld risico ○ Publieksevenementen met een hoog risico ○ Bij geen van de publieksevenementen ○ Weet ik niet	
Evaluatie: in hoeverre gebruiken de gemeenten de ervaringen van publieksevenementen voor het verbeteringen voor het beleid, in het proces rondom vergunningverlening en bij de toezicht en handhaving bij publieksevenementen?		39 (38). Evalueert uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) het verloop van een publieksevenement met een hoog risico? ○ Ja, standaard ○ Ja, alleen bij bijzondere voorvallen ○ Ja, alleen als gemeente hierom vraagt ○ Nee [>> Vraag 41.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 41.]
	62. Evalueert uw gemeente het verloop van een publieksevenement met een hoog risico? ○ Ja, samen met alle hulpverleningsdiensten en betrokken gemeente(n) ○ Ja, samen met betrokken gemeente(n) ○ Ja, samen met hulpverleningsdiensten ○ Nee ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	40 (39). Met wie evalueert uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) het verloop van een publieksevenement met een hoog risico? (meerdere antwoorden mogelijk) ○ Alle hulpverleningsdiensten en betrokken gemeente(n) ○ Betrokken gemeente(n) ○ Hulpverleningsdiensten ○ De gemeente waar het publieksevenement plaats heeft gevonden ○ Anders, namelijk.....
		41 (40) Evalueert uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) het verloop van een publieksevenement met een gemiddeld risico? ○ Ja, standaard ○ Ja, alleen bij bijzondere voorvallen ○ Ja, alleen als gemeente hierom vraagt ○ Nee [>> Vraag 43.] ○ Weet ik niet [>> Vraag 43.]
	63. Evalueert uw gemeente het verloop van een publieksevenement met een gemiddeld risico? ○ Ja, samen met alle hulpverleningsdiensten en betrokken gemeente(n) ○ Ja, samen met betrokken gemeente(n) ○ Ja, samen met hulpverleningsdiensten ○ Nee ○ Weet ik niet ○ Anders, namelijk.....	42 (41). Met wie evalueert uw Veiligheidsregio (politie-eenheid) het verloop van een publieksevenement met een gemiddeld risico? ○ Alle hulpverleningsdiensten en betrokken gemeente(n) ○ Betrokken gemeente(n) ○ Hulpverleningsdiensten ○ De gemeente waar het publieksevenement plaats heeft gevonden ○ Anders, namelijk.....

VII Bijlage

Verdiepende gesprekken

Opkomst

Veiligheidsregio	Deelnemers Gemeente	Brandweer	GHOR	Politie	Veiligheidsregio
VR Groningen	10[a]	1	2	1	1
VR Utrecht	6	3	2	1	
VR Amsterdam-Amstelland	5[b]	2	1	1	
VR Rotterdam-Rijnmond	9	1	2	1	1
VR Zuid Limburg	5	1	1	1	1
VR Flevoland	5	1	1	1	1

[a] Gemeente Winsum was verhinderd.
[b] Eén vertegenwoordiger namens de ambtelijk gefuseerde gemeenten Amstelveen en Aalsmeer.

Gespreksonderwerpen

Gemeenten	Veiligheidsregio en politie
REGIONALE SAMENWERKING	
Verifiëren van de eenvormigheid van beleid in de regio	Verifiëren van de eenvormigheid van beleid in de regio
Verifiëren van de eenvormigheid in toepassing van het beleid	Verifiëren van de eenvormigheid in toepassing van het beleid
Overzicht van de buurgemeente(n) – ook buiten regio?	
Goede voorbeelden van overzichten	Goede voorbeelden van overzichten
Wat haalt u uit het regionale overzicht?	Wat haalt u uit het regionale overzicht?
Veiligheidsplan uniform binnen regio?	Veiligheidsplan uniform binnen regio?
Calamiteitenplan beschikbaar en uniform binnen regio?	Calamiteitenplan beschikbaar en uniform binnen regio?
RISICOWEGING	
Is er regionaal een risicoscan - instrument voor weging van risico's?	Is er regionaal een risicoscan - instrument voor weging van risico's?
Door wie wordt deze gehanteerd?	Door wie wordt deze gehanteerd?
Is er binnen de regio een bepaalde systematiek voor de risicoafweging?	Is er binnen de regio een bepaalde systematiek voor de risicoafweging?
Welke aspecten ontbreken er in de risicoscan?	Welke aspecten ontbreken er in de risicoscan?
Worden verschillende aspecten in samenhang met elkaar gewogen - bijvoorbeeld aantal aanwezigen - aard publieksevenement - alcohol -en drugsgebruik?	Worden verschillende aspecten in samenhang met elkaar gewogen - bijvoorbeeld aantal aanwezigen - aard publieksevenement – alcohol- en drugsgebruik?
VERGUNNINGEN EN STUKKEN	
Welke soort vergunningen zijn er - voor een jaar - reeks van publieksevenementen - meerjarig?	
Welke afdelingen van gemeente nog meer betrokken?	
	Krijgen de hvd's voldoende informatie om tot een goede afweging en advies te komen?
OPERATIONELE INZET	
Regionale afspraken over inzet hvd's?	Regionale afspraken over inzet hvd's?
Op welke wijze is LOCC (politie/brandweer/GHOR betrokken)	Op welke wijze is LOCC (politie/brandweer/GHOR betrokken)
TOEZICHT	
Welke criteria hanteert de gemeente bij houden van toezicht?	
Welke afspraken zijn er binnen de veiligheidsregio?	Welke afspraken zijn er binnen de veiligheidsregio?
	Hoeveel tijd is hiervoor beschikbaar binnen de politie/brandweer.
EVALUATIE	
Structuur en borging van de evaluatie	Structuur en borging van de evaluatie
Zit er cyclisch geheel in de structuur	Zit er cyclisch geheel in de structuur

VIII Bijlage

Afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GG	Gewogen gemiddelde
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
HEV	Handreiking EvenementenVeiligheid
Hvd	Hulpverleningsdienst
LOCC	Landelijk Operationeel CoördinatieCentrum
Nibra	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
OM	Openbaar Ministerie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Vz vr	Voorzitter veiligheidsregio

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken
toezicht op het terrein van veiligheid en justitie
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Missie Inspectie voor de Gezondheidszorg

Naleving bevorderen, gezondheidsschade beperken.
Daarbij onderzoeken, oordelen en interveniëren we onafhankelijk, deskundig, doortastend en duidelijk.
We blijven uitgaan van vertrouwen in ondertoezichtstaanden omdat vertrouwen een goed verbeterklimaat schept.
We hanteren als stelregel: high trust, high penalty.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.ivenj.nl

Inspectie voor de Gezondheidszorg
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Stadsplateau 1 | 3521 AZ Utrecht
Postbus 2518 | 6401 DA Heerlen
www.igz.nl

Februari 2016 | Publicatienummer: 90996

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.