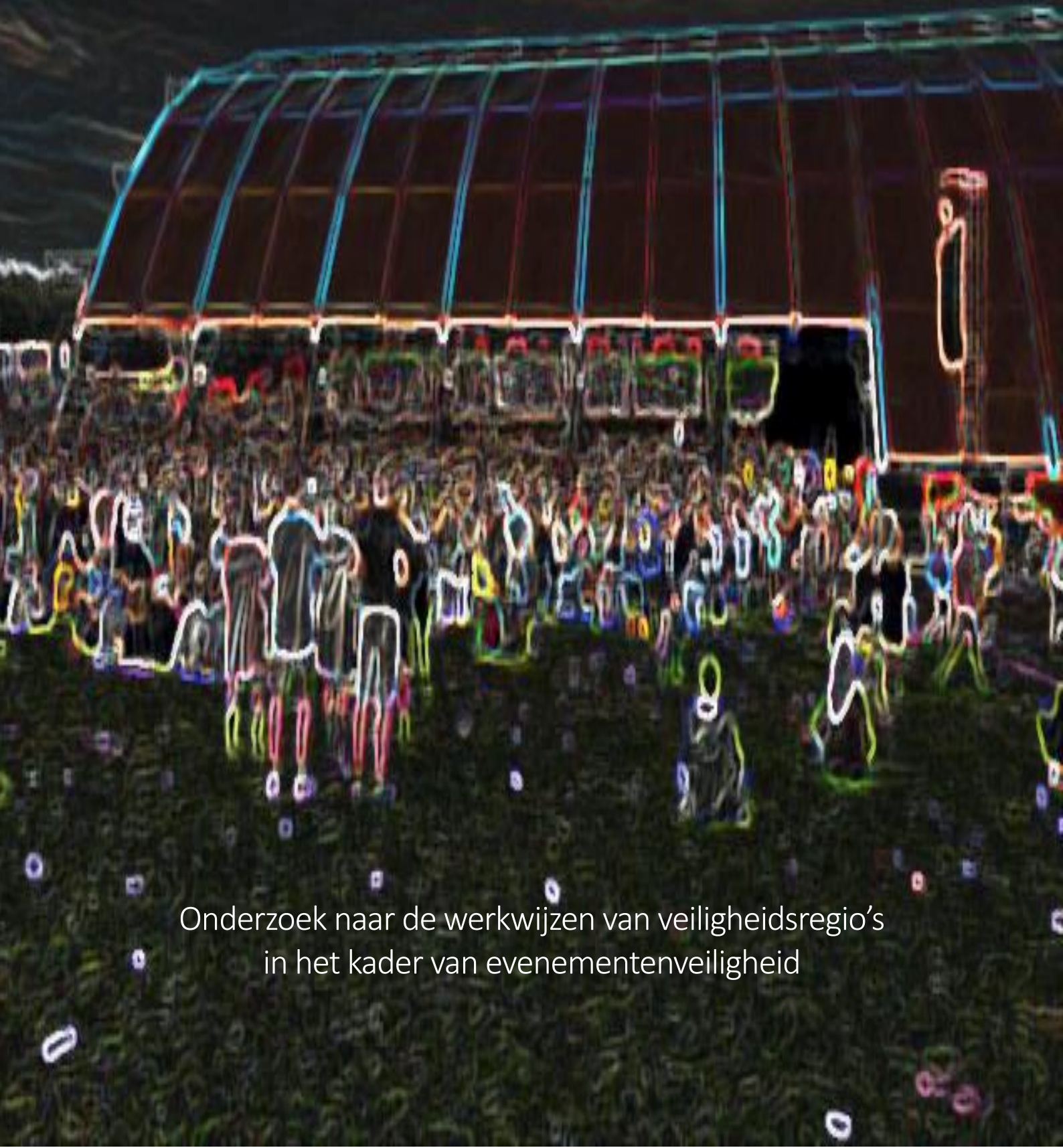


# “IEDER Z’N FEESTJE?!”



Onderzoek naar de werkwijzen van veiligheidsregio's  
in het kader van evenementenveiligheid

Master thesis  
Master of Crisis and Public Order Management

# “IEDER Z’N FEESTJE?!”

Onderzoek naar de werkwijzen van veiligheidsregio’s in het kader van  
evenementenveiligheid

Naam Sandra Thomassen  
Studentnummer 363636  
Thesisbegeleider Menno van Duin  
Lector Crisisbeheersing Instituut Fysieke Veiligheid  
Datum 25 augustus 2021  
Foto omslag Lowlands 2019 (eigen materiaal)

*Een greep uit de media.*

---

**“VOETBALLERS GEWOND NA KANTELEN PLATTE  
KAR”**

7 juni 2014

---

∞

---

**“DODELIJK ONGEVÁL OLDTIMERSHOW”**

6 mei 2015

---

∞

---

**“MAN VERLIEST BEEN BIJ KERMISONGELUK”**

26 september 2019

---

∞

---

**“DODE BIJ ONGEVÁL MET CARNAVALSWAGEN”**

24 februari 2020

---

*Omdat incidenten niet alleen op risico-evenementen voorkomen.*

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek "*Ieder zijn feestje?*". Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van de Master of Crisis and Public Order Management leergang 7. Naast het gegeven dat ik zelf groot liefhebber ben van festivals en evenementen wekt het onderwerp evenementenveiligheid al jarenlang mijn aandacht vanuit mijn taak als multidisciplinair coördinator evenementenveiligheid voor de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden. Achter de grote groepen mensen die feestend over een festival- of evenemententerrein heen schuifelen liggen risico's verscholen. In pre-coronatijd werden er jaarlijkse duizenden grote en kleine evenementen in Nederland georganiseerd. Soms ging er iets gruwelijk mis, zoals het monstertruckdrama in Haaksbergen, maar vrijwel altijd gaat het ook goed. Bij het organiseren van veilige evenementen komt veel kijken voor de organisatoren en om evenementen te mogen uitvoeren is ook een evenementenvergunning van de gemeente nodig. Maar wat is nu de exacte taak van veiligheidsregio's als het gaat om evenementenveiligheid en op welke verschillende wijzen vullen veiligheidsregio's hun taak in? Het verklaren van de overeenkomsten en verschillen in deze taakuitvoering is het doel van dit onderzoek.

Deze thesis vormt het sluitstuk van mijn tweejarige Master of Crisis and Public Order Management. Ik ben mijn werkgever Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden dankbaar voor de kans en ruimte die ik heb gekregen voor deze studie. Het was een fantastische ervaring die mij als mens en professional veel gebracht heeft.

Mijn dank gaat ook uit naar Menno van Duin als thesisbegeleider. Zijn nuchtere, praktijkgerichte blik gecombineerd met de juiste onderzoeksvaardigheden waren precies wat ik nodig had om dit onderzoek uit te voeren.

Tot slot, Mike, lieverd, ik heb vanaf nu weer vrije tijd!

Zevenaar • 25 augustus 2021

Sandra Thomassen.

## Samenvatting

### *Aanleiding*

Met 1115 festivals en 19,5 miljoen bezoekers was 2019 het drukste jaar ooit qua festivals in Nederland. De festivals zijn ook steeds meer verspreid over Nederland. Met name in de provincies Noord-Brabant en Gelderland nam het aantal festivals toe (EM Cultuur, 2020). Naast een scala aan festivals kent Nederland nog veel meer publieksevenementen zoals braderieën/markten, sportwedstrijden en volksfeesten. De afgelopen jaren is de veiligheid tijdens evenementen een essentieel onderwerp geworden. Mede door incidenten uit het verleden zijn onderwerpen als openbare orde (Hoek van Holland, 2009), crowdmanagement (Love Parade Duisburg, 2010) en locatie-inrichting van groot belang (Haaksbergen, 2014). De toenemende aantallen evenementen zijn voor veiligheidsregio's ook merkbaar, omdat zij een adviserende rol vervullen in het vergunningproces.

### *Probleemstelling*

De taak van veiligheidsregio's in het kader van evenementenveiligheid wordt in de Wet veiligheidsregio's niet expliciet aangeduid, maar veiligheidsregio's adviseren over risico's en maatregelen op evenementen. Het wordt gezien als een niet-wettelijke taak. Hoe de veiligheidsregio inhoud en uitvoering geeft aan deze niet-wettelijke taak kan in het regionaal beleidsplan veiligheidsregio worden opgenomen. Omdat dit vrijblijvend is kan hier variëteit in taakomschrijving, -uitvoering en -financiering ontstaan tussen veiligheidsregio's. Regionale verschillen zijn niet per definitie een probleem, echter wel als dit leidt tot kwaliteitsverschillen in taakuitvoering. Dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht in de werkwijzen van veiligheidsregio's op het gebied van evenementenveiligheid en de consequenties van het mogelijke verschil in deze werkwijzen. De vraag die centraal staat is:

---

*Op welke verschillende manieren geven veiligheidsregio's invulling aan taken in het kader van evenementenveiligheid en welke consequenties volgen daaruit?*

---

Dit onderzoek is gestart middels een literatuurstudie met het definiëren van de term evenementenveiligheid en vervolgens is gedefinieerd wat nodig is om evenementenveiligheid goed te organiseren. Vervolgens is er een surveyonderzoek uitgezet bij veiligheidsregio's en gemeenten om inzicht te krijgen in afspraken tussen veiligheidsregio's en gemeenten, beschikbare formatie en inzicht in de inhoudelijke invulling van evenementenveiligheid-taken door de veiligheidsregio. Met behulp van deskresearch zijn aanvullende documenten geanalyseerd. Tot slot zijn er 25 interviews afgenomen om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

### *Conclusie*

Veiligheidsregio's hebben als primaire taak het adviseren over risico's bij evenementen en geven daar allemaal uitvoering aan. Dit ondanks het feit dat het een niet-wettelijke taak is volgens de Wet Veiligheidsregio's. Leidend voor de taakuitvoering is het procesmodel evenementenveiligheid. Nagenoeg alle veiligheidsregio's hanteren de voorgeschreven werkwijze uit dat procesmodel. Veiligheidsregio's voeren ook andere taken uit in het kader van evenementenveiligheid zoals het organiseren van bijeenkomsten voor gemeenten/organisatoren, opleidingen, oefeningen of bieden specifieke dienstverlening zoals de evenementenkalender. De taken vervullen een behoefte van

gemeenten, zijn ter ondersteuning van het eigen proces of is een wens van het regionaal bestuur van de veiligheidsregio. Er zijn een aantal factoren van invloed op hoe de veiligheidsregio invulling geeft aan haar taken. Dit zijn onder andere de kennis en kunde van gemeenten en evenementenorganisatoren, homogeniteit van gemeenten en incidenten uit het verleden. Ook de beschikbare formatie van de veiligheidsregio voor evenementenveiligheid is van invloed op de taakuitvoering. Dit alles kan leiden tot verschillen in de werkwijzen tussen veiligheidsregio's.

Het kwaliteitsverschil tussen veiligheidsregio's is niet expliciet aan te wijzen en naar verwachting ook niet heel groot. Het kan zijn dat een evenementenorganisator en/of gemeente in de ene veiligheidsregio meer gefaciliteerd wordt dan in een andere veiligheidsregio. Voorbeelden hiervan zijn bijeenkomsten, oefeningen of scholingen die door de ene veiligheidsregio wel en door de andere veiligheidsregio niet wordt georganiseerd. Hoe meer capaciteit er in de veiligheidsregio beschikbaar is hoe uitgebreider invulling wordt gegeven aan taken in het kader van evenementenveiligheid.

#### *Aanbevelingen*

Op basis van de bevindingen wordt aanbevolen om de taak van adviseren over evenementen dieper te verankeren in de Wet veiligheidsregio's. Een wettelijke verankering van taakstelling kan helpen bij het borgen van de regionale werkwijzen. Regionaal is aan te bevelen dat veiligheidsregio's bestuurlijke afspraken maken, dan wel verder concretiseren, over de invulling van de taak op het gebied van evenementenveiligheid.

Daarnaast zou het goed zijn om het procesmodel evenementenveiligheid te herijken. De aandacht zou uit moeten gaan naar advisering bij reguliere (A) evenementen en de integraliteit van advisering door de operationele diensten. Tot slot is het aan te bevelen om landelijk meer aandacht te hebben voor scholing over evenementenveiligheid voor zowel ambtenaren van de gemeenten als adviseurs van de veiligheidsregio's.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	4
Samenvatting.....	5
1. Inleiding .....	9
1.1 Ontwikkeling evenementen in Nederland .....	9
1.2 Veiligheid op evenementen .....	9
1.3 Probleemstelling: veiligheidsregio's en evenementenveiligheid.....	10
1.4 Leeswijzer .....	11
2. Theoretisch kader .....	12
2.1 Definitie evenement .....	12
2.2 Definitie veiligheid .....	13
2.2.1 Objectieve/ subjectieve veiligheid .....	13
2.2.2 Fysieke/ sociale veiligheid .....	13
2.3 Evenementenveiligheid .....	14
2.4 Veiligheidszorg & evenementen .....	16
2.4.1 Voorwaarden stellen aan veiligheid: vergunningverlening .....	16
2.4.2 Veiligheidsregio's en evenementenveiligheid; wat is de taak? .....	17
2.4.3 Principe afspraken voor het borgen van veiligheidszorg.....	18
2.5 Schematische weergave .....	19
2.5.1 Evenementenveiligheid .....	20
2.5.2 Veiligheidszorg: stellen van normen ter voorkoming van ongewenste situaties of gedrag.....	20
3. Onderzoeksopzet.....	22
3.1 Onderzoeksopzet .....	22
3.2 Onderzoekseenheden .....	22
3.3 Onderzoeksmethodes .....	22
3.3.1 Literatuurstudie.....	22
3.3.2 Surveyonderzoek & deskresearch .....	23
3.3.3 Semigestructureerde interviews .....	23
3.4 Afbakening.....	24
3.5 Verantwoording.....	24

4. Onderzoekresultaten .....	26
4.1 Evenementenveiligheid .....	26
4.1.1 Evenementenveiligheid: wat roept dit op? .....	26
4.1.2 Adviseren over risico's.....	27
4.2 Veiligheidszorg: normen stellen ter voorkoming van ongewenste situaties of gedrag.....	28
4.2.1 Beleid en afspraken .....	28
4.2.2 Organisatie-inrichting.....	33
4.2.3 Procesinrichting.....	36
5. Analyse .....	40
5.1 Evenementenveiligheid .....	40
5.1.1 Te adviseren risico's door veiligheidsregio's en/of politie .....	41
5.2 Veiligheidszorg: normen stellen ter voorkoming van ongewenste situaties of gedrag.....	41
5.2.1 Beleid en afspraken .....	42
5.2.2 Organisatie-inrichting.....	47
5.2.3 Procesinrichting.....	48
5.3 Aangescherpt model.....	51
6. Conclusies & aanbevelingen.....	52
6.1 Conclusie deelvragen .....	52
6.2 Conclusie onderzoeksvraag: op welke wijze geven veiligheidsregio's invulling aan taken in het kader van evenementenveiligheid? .....	54
6.3 Aanbevelingen .....	56
7. Discussie .....	58
Bijlage 1 Overzicht toepasselijke wet- en regelgeving evenementen.....	59
Bijlage 2 Vragenlijst surveyonderzoek veiligheidsregio's.....	60
Bijlage 3 Vragenlijst surveyonderzoek gemeenten .....	63
Bijlage 4 Vragenlijst semigestructureerde interviews.....	66
Bijlage 5 Overzicht respondenten interviews .....	67
Afkortingen.....	68
Bibliografie .....	69



## 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van dit onderzoek beschreven. Dit begint met een beschrijving van de ontwikkelingen op gebied van evenementen in Nederland gevolgd door een beschrijving van veiligheid en evenementen. Tot slot wordt kort ingegaan op de geldende afspraken van dit moment omtrent evenementenveiligheid en de taak van de veiligheidsregio's.

### 1.1 Ontwikkeling evenementen in Nederland

Tot voor de coronacrisis werd Nederland ook wel festivalland te noemen. Al vanaf 2017 neemt het aantal festivals jaarlijks toe in Nederland (Events, 2019). Vooral muziekfestivals, zowel eendaags als meerdaags en betaald als vrij toegankelijk, zijn aantrekkelijk bij het publiek. Met 1115 festivals en 19,5 miljoen bezoekers was 2019 het drukste jaar ooit qua festivals in Nederland. De festivals zijn ook steeds meer verspreid over Nederland. Met name in de provincies Noord-Brabant en Gelderland nam het aantal festivals toe (EM Cultuur, 2020). Naast een scala aan festivals kent Nederland nog veel meer publieksevenementen zoals braderieën/markten, sportwedstrijden en volksfeesten. Ook deze evenementen trekken op lokaal niveau veel bezoekers aan. Evenementen zijn van belangrijke economische en culturele waarde voor gemeenten. Het toenemende aantal evenementen is voor elke individuele gemeente een goede financiële en culturele ontwikkeling. Het is niet alleen goed voor inkomsten en werkgelegenheid maar het verbindt ook mensen. Levendigheid op straat, in de stad en in de lokale media stimuleert toerisme, horeca én bewoners en heeft een magneetwerking op bedrijven (VNG, 2020). Naast dat evenementen een leuke belevenis zijn moeten evenementen ook veilig plaatsvinden.

### 1.2 Veiligheid op evenementen

De afgelopen jaren is veiligheid tijdens evenementen een essentieel onderwerp geworden. Mede door incidenten uit het verleden zijn onderwerpen als openbare orde (Hoek van Holland, 2009), crowdmanagement (Love Parade Duisburg, 2010) en locatie-inrichting van groot belang (Haaksbergen, 2014). De toenemende aantallen evenementen zijn voor veiligheidsregio's ook merkbaar, omdat zij een adviserende rol vervullen in het vergunningenproces.

Bij de organisatie van evenementen komt op verschillende niveaus wet- en regelgeving kijken. Op landelijk niveau zijn dit vooral het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Op lokaal niveau zijn voornamelijk de Algemene Plaatselijke Verordening en de Legesverordening van toepassing. Organisatoren dienen een vergunningsaanvraag in bij de gemeente en stemmen tijdens het traject af met ambtenaren van gemeenten, regionale hulpdiensten en de veiligheidsregio. In een aantal gevallen, in het kader van bijvoorbeeld de omgevingsvergunning of wegenverkeerswet, kan dit ook met de provincie of waterschappen zijn (KPMG, 2017).

Veiligheid is een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de rijksoverheid als gemeenten, het bedrijfsleven en de burgers. Gemeenten worden als eerste verantwoordelijk gesteld voor de lokale veiligheid. De gemeenten sturen lokale partners aan die binnen een eigen vakgebied aan de veiligheid bijdragen. De veiligheid tijdens evenementen wordt belangrijker naarmate meer dreiging van buitenaf wordt waargenomen. De overheid stelt daarom specifieke randvoorwaarden aan evenementen (Van Noije & Wittebrood, 2008). De gemeentelijke ambtenaren houden zich met name bezig het juridische proces waardoor de daadwerkelijke veiligheid tijdens evenementen hieraan ondergeschikt lijkt te raken. Een voorbeeld is het drama dat heeft plaatsgevonden in Haaksbergen

tijdens het Monstertruckevent. Tijdens het vergunningsverleningsproces is voornamelijk gekeken naar de veiligheidseisen die verplicht waren in plaats van een daadwerkelijke veiligheidsinschatting te maken (Duin, 2015). De gevolgen van incident op evenementen in termen van zowel menselijk leed (slachtoffers) als politiek (aftreden burgemeester) maken dat evenementenveiligheid een ingewikkelde opgave is.

Om zowel gemeenten als organisatoren meer handvatten te geven over veiligheidsaspecten bij evenementen is het Nederland Handboek Evenementenveiligheid (NHEV) ontwikkeld in 2019. Het handboek is een bundeling van kennis en expertise van zowel organisatoren als aangesloten gemeenten. Het doel van het NHEV is een gemeenschappelijk denkkader creëren voor veiligheidsaanpak op evenementen en een referentiekader te bieden voor de uitvoering daarvan (Evenementenhandboek Veiligheid, 2020).

### 1.3 Probleemstelling: veiligheidsregio's en evenementenveiligheid

In de Wet veiligheidsregio (Wvr) is de wettelijke taakstelling op gebied van brandweerzorg, rampenbestrijding, de crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening opgenomen. In de afgelopen tien jaar heeft de veiligheidsregio zich ontwikkeld tot een regionaal, multidisciplinair veiligheidsplatform met taken en rollen in het signaleren van fysieke en maatschappelijke risico's en het voorkomen en bestrijden van rampen en crises. Veiligheidsregio's worden op basis van de wettelijke taken gefinancierd. Deze financiering bestaat voor het grootste deel uit middelen vanuit de inwonersbijdrage aangevuld met de BDUR (brede doeluitkering) gelden. De taak van veiligheidsregio's in het kader van evenementenveiligheid wordt in de Wet veiligheidsregio's niet expliciet aangeduid. Hoe de veiligheidsregio inhoud en uitvoering geeft aan deze (niet-wettelijke) taak kan in het regionaal beleidsplan veiligheidsregio worden opgenomen. Omdat dit vrijblijvend is kan hier variëteit in taakomschrijving, uitvoering en financiering ontstaan met als gevolg dat er verschil in kwaliteit ontstaat op dit terrein tussen veiligheidsregio's. Er lijkt hier sprake te zijn van enige rechtsonzekerheid, immers is op basis van de wet niet voldoende helder wat er van veiligheidsregio's verwacht mag worden.

Toch wordt er op landelijk niveau via het landelijk procesmodel evenementenveiligheid getracht eenduidigheid te organiseren. Procesafspraken omtrent vergunningverlening, advisering, voorbereiding en organisatie voor veilige evenementen zijn vastgelegd in het landelijke procesmodel evenementenveiligheid 2018 (Hijum & Oberijé, 2018). Iedere veiligheidsregio maakt vervolgens zelf een vertaalslag van dit landelijke procesmodel in haar eigen regio. Op basis daarvan wordt bepaald wat er verwacht wordt van iedere partij bij verschillende typen evenementen. En hoewel niet exact duidelijk is wat er op basis van de Wet veiligheidsregio verwacht mag worden van veiligheidsregio's op het gebied van evenementenveiligheid wordt er wel steeds vaker een beroep gedaan op de veiligheidsregio. Iedere veiligheidsregio geeft als het gaat om evenementenveiligheid een eigen invulling aan de adviestaak, maar ook de taak als kennisplatform of verbinder tussen gemeenten is terug te zien bij diverse veiligheidsregio's. Variëteit kan ontstaan als gevolg van tal van verschillende oorzaken zoals het aantal evenementen, capaciteit betreffende veiligheidsregio, beschikbare financiële middelen voor taakuitvoering, expliciet of impliciete opdracht van het regionaal bestuur, ervaringen met incidenten op evenementen en andere oorzaken. Uiteindelijk kan variëteit leiden tot kwaliteitsverschil in uitvoering. Want wanneer de ene regio meer capaciteit kan inzetten voor de uitvoering van de taak ontwikkelt zich meer kennis en knowhow waarmee de kwaliteit van advisering en andere taken ook hoger zal zijn. Dat er hierin verschillen zijn, blijkt uit onderzoek van KPMG.

Organisatoren ervaren onduidelijkheid door het ontbreken van een helder landelijk kader over gestelde eisen op het gebied evenementenveiligheid (crowdmanagement, constructie, brandveiligheid, geluid, aantal beveiligers, EHBO'ers en sanitaire voorzieningen). Bij gebrek aan landelijke regelgeving geven gemeenten, op advies van veiligheidsregio's en politie, eigen invulling aan normen. Hierdoor ontstaan verschillen in de manier en de kwaliteit waarop gemeenten invulling geven aan decentrale bevoegdheden (KPMG, 2017).

Regionale verschillen zijn niet per definitie een probleem, echter wel als dit leidt tot kwaliteitsverschillen in taakuitvoering. Dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht in de werkwijzen van veiligheidsregio's op het gebied van evenementenveiligheid en de consequenties van het mogelijke verschil in deze werkwijzen. Dit levert de volgende onderzoeksvraag op:

---

*Op welke verschillende manieren geven veiligheidsregio's invulling aan taken in het kader van evenementenveiligheid en welke consequenties volgen daaruit?*

---

Om de centrale hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is evenementenveiligheid?
2. Wat zouden veiligheidsregio's op basis van de wet veiligheidsregio's moeten doen in het kader van evenementenveiligheid?
3. Welke activiteiten verrichten veiligheidsregio's in de praktijk ten aanzien van evenementenveiligheid?
4. Wat is de perceptie van het lokale bestuur en ambtenaren over de invulling van de taak van de veiligheidsregio in relatie tot evenementenveiligheid?

De wijze waarop antwoord wordt verkregen op de onderzoeksvraag wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3 onderzoeksopzet.

#### 1.4 Leeswijzer

De thesis is als volgt opgebouwd: dit hoofdstuk (1) bevat de aanleiding en probleemverkenning voor dit onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de onderzoeksvraag en deelvragen. Het theoretisch kader is in hoofdstuk 2 uitgewerkt. Het onderzoeksmodel vat de theorie samen en is gebruikt als analysekader voor het praktijkgerichte deel van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksopzet, -methodes en verantwoording beschreven. Daarna volgen in hoofdstuk 4 de onderzoeksresultaten en in hoofdstuk 5 worden deze onderzoeksresultaten geanalyseerd. In hoofdstuk 6 wordt de conclusies en aanbevelingen beschreven en hoofdstuk 7 sluit af met een discussie over dit onderzoek.

## 2. Theoretisch kader

De hoofdvraag van dit onderzoek gaat in op de taak van veiligheidsregio's in het kader van evenementenveiligheid. Maar wat betekent dat, evenementenveiligheid? Het vinden van een definitie hiervoor in de (wetenschappelijke) literatuur is niet eenvoudig. Om die reden is voor dit onderzoek het begrip gesplitst in twee termen, namelijk 'evenement' en 'veiligheid' om op die manier op zoek te gaan naar de betekenis van evenementenveiligheid. Dit staat beschreven in paragraaf 2.1 tot en met 2.3. Vanaf paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de organisatie van veilige evenementen, de eisen die de overheid daaraan stelt en de precieze taak van veiligheidsregio in dit proces. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een theoretisch model. Dit theoretisch kader geeft antwoord op deelvraag 1 wat is evenementenveiligheid en deelvraag 2 welke taak heeft de veiligheidsregio op het terrein van evenementenveiligheid op basis van de wet veiligheidsregio's.

### 2.1 Definitie evenement

---

*"It's clear that the key motivation for events is **economic** (including profitmaking and flow-on effect to wider economy), **social** (the main impact of celebrations of cultural, historical, religious or social significance) and **political** (major and mega events may have political impact in addition to their social and economic impacts). For example, it was said that the Olympic Games in Beijing put China on the world stage as a modern economy" (Wagen & White, 2010).*

---

De quote van Wagen en White gaat vooral in op de motivatie voor evenementen, maar geeft daarmee nog geen definitie van de term evenementenveiligheid. In de literatuur gaat het vaker om het type evenement en worden synoniemen gebruikt zoals festivals, feesten, concerten, vieringen, ceremonies, huldigingen en optredens (Vliet, et al., 2012). Deze verschillen zijn in de literatuur terug te vinden: Wood & Masterman (2008) hanteren vijftien soorten evenementen, Getz (2008) typeert 'tourism events' op basis van acht categorieën en Crompton & McKay (1997) hanteren vijf categorieën evenementen. Welke categorie er ook gehanteerd wordt, in ieder geval is kenmerkend voor evenementen dat het plaatsvindt op een **specifieke publieke plaats** over een **afgebakende periode** waarbij het gaat om een **geplande en georganiseerde activiteit** die veelal een **unieke ervaring** oplevert en **niet alledaags** is (Vliet, et al., 2012).

De term evenement wordt ook gehanteerd in het model Algemene Plaatselijke Verordening (APV) voor gemeenten. Onder artikel 2:24 wordt de volgende definitie gehanteerd voor evenement: "onder een evenement wordt verstaan elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van a. bioscoopvoorstellingen, b. markten, als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h van de Gemeentewet". Aanvullend daarop in artikel 2:25 staat het volgende: "Bij grote en middelgrote evenementen is vooraf een vergunning noodzakelijk, controle achteraf kan niet volstaan wegens mogelijk gevaar voor de openbare orde, overlastsituaties, verkeersveiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid e.d. Ook de organisator is bij een vergunningstelsel gebaat, omdat hij met de gemeente kan onderhandelen om goede afspraken te maken. Zo krijgt hij op het evenement toegesneden voorwaarden" (Overheid.nl, 2020). De model APV sluit een aantal zaken expliciet uit zoals bioscoopvoorstellingen, markten, kansspelen, en betogingen (Duin & Wijkhuis, 2018).

Het procesmodel evenementenveiligheid, dat bedoeld is om het proces evenementenveiligheid voor gemeenten, politie en veiligheidsregio's uit te lijnen, definieert een evenement als volgt: "een evenement is een voor het publiek toegankelijke samenkomst of vermakelijkheid waarvoor een

vergunning of ontheffing is vereist” (Hijum & Oberijé, 2018). Zowel de APV als het procesmodel gaan uit van een georganiseerde activiteit. Evenementen zoals project X Haren of huldigen van kampioenen hebben de kenmerken van een evenement, maar hebben ook de factor ‘spontaniteit’. Zowel de APV als het procesmodel houdt daar geen rekening mee, omdat beide uitgaan van een planbare situatie via een evenementenvergunning. Bij spontane evenementen wordt pas op het laatste moment de tijd en locatie voor publiek bekend gemaakt. Spontane evenementen worden steeds vaker via social media bekend gemaakt en verspreid (Ferwerda & Wondergem, 2015).

## 2.2 Definitie veiligheid

Veiligheid is een containerbegrip. Er zijn vele verschillende vormen van veiligheid en het is contextafhankelijk. In de kern gaat veiligheid over de bedreiging of gevoel daarvan ten aanzien van personen, objecten of landen. Het begrip veiligheid kan gebruikt worden om te benoemen wat deze bedreiging is, hoe groot de kans op de bedreiging is (risico), welke potentiële oorzaken hiervoor zijn en hoe om te gaan met de bedreiging (Dijk, 2015). Ook in de literatuur is te zien dat veiligheid een breed containerbegrip is. In de context van dit onderzoek is het interessant om de begrippen objectieve/ subjectieve veiligheid en fysieke/ sociale veiligheid nader te definiëren. Na de uitleg zal duidelijk worden waarom juist deze vormen van veiligheid interessant zijn in relatie tot evenementen.

### 2.2.1 Objectieve/ subjectieve veiligheid

Objectieve veiligheid geeft aan hoe vaak een gebeurtenis voorkomt (Dijk, 2015), waarbij centraal staat de feitelijke aan- of afwezigheid van bedreigingen (Lünnemann, 2003). Objectieve veiligheid verwijst naar direct kenbare situaties, omstandigheden of gebeurtenissen als externe bronnen van bedreiging. De bedreiging kan door het individu aanleiding geven tot subjectieve onveiligheid (Vanderveen, 2004). Informatie over objectieve (on)veiligheid is meestal gebaseerd op officiële registraties of op slachtofferenquêtes en self-report-onderzoek. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van zowel nationale als internationale bronnen. Een belangrijke bron in Nederland is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (Vanderveen, Pleysier, & Rodenhuis, 2011). Subjectieve veiligheid wordt door Elffers & De Jong gedefinieerd als een situatie waarin iemand zich in zijn woon- en leefsituatie door misdrijven, overtredingen en ernstige overlast bedreigd voelt (Elffers & Jong, 2004). Subjectieve veiligheid is de angst of het gevoel voor slachtofferschap door handelingen van derden (Bruinsma & Bernasco, 2004). Subjectieve veiligheid kan alleen worden gekend door het individu te vragen naar persoonlijke ervaringen of door waarneembare verschijnselen in of van het individu te observeren (Vanderveen, Pleysier, & Rodenhuis, 2011). Het verband tussen objectieve en subjectieve veiligheid is niet erg sterk volgens het CBS, omdat de beleving van veiligheid door meer factoren beïnvloed wordt dan alleen de werkelijke dreiging. Ook de percepties van eigen kwetsbaarheid, (social) media, maatschappelijke - en psychische toestand spelen hierbij een rol (CBS, 2020).

### 2.2.2 Fysieke/ sociale veiligheid

Fysieke veiligheid wordt door Elffers & Jong aangeduid als bedreiging van gezondheid en goederen door allerhande ongevallen in de natuur of technologie (Elffers & Jong, 2004). Voorbeelden van fysieke incidenten zijn natuurrampen of kleiner zoals een auto-ongeval (de impact is veelal niet kleiner). Klassieke onderwerpen die eveneens onder fysieke veiligheid worden verstaan zijn brandveiligheid en verkeersveiligheid. Tegenover fysieke veiligheid staat sociale veiligheid. Elffers en

Jong duiden dit als bedreigingen van gezondheid en goederen door handelingen van derden (Elffers & Jong, 2004). Deze bredere interpretatie voor sociale veiligheid wordt ook door Lünneke (2003) en Vanderveen (2004) gehanteerd. Criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens worden door hen als elementen van sociale veiligheid gezien. Voorbeelden van sociale (on)veiligheid zijn intimidatie, inbraak of in extreme gevallen terrorisme. Een belangrijk aspect van sociale veiligheid is dat de bedreigingen van binnenuit komen. Het gaat om misdrijven en/of overtredingen die tot conflicten kunnen leiden tussen (groepen) burgers onderling (Bruinsma & Bernasco, 2004).

Fysieke veiligheid wordt in vergelijking met sociale veiligheid veelal gevat in richtlijnen zoals constructie-eisen, certificaten voor brandveiligheid of richtlijnen voor openbare verlichting. Voor sociale veiligheid zijn er minder van deze richtlijnen, omdat gedragingen van mensen zich moeilijk in dergelijke richtlijnen laten vastleggen (Dijk, 2015).

Veiligheid kan gedefinieerd worden op basis van feitelijkheden of op basis van gedrag en/of beleving. Maar wat betekent dit nu in relatie tot evenementen? In de volgende paragraaf wordt het verband gelegd tussen de verschillende vormen van veiligheid en evenementen.

### 2.3 Evenementenveiligheid

Het organiseren van een evenement brengt risico's met zich mee. Denk hierbij aan grote aantallen publiek op een kleine oppervlakte, mobiliteitsvraagstukken om van en naar het evenemententerrein te komen en/of gezondheidsrisico's (Duin & Eberg, Basisboek Integrale Veiligheidskunde 3e druk, 2016). De risico's en het beheersen daarvan vallen onder evenementenveiligheid.

Evenementenveiligheid wordt soms ook gedefinieerd als crowd management. Crowd management is het systematisch plannen en sturen op een ordelijk verloop van gebeurtenissen waarbij zich grote aantallen mensen verzamelen (Adang, 2002). Het richt zich daarmee vooral op het publiek en het gedrag, maar minder op andere risico's die tijdens evenement kunnen ontstaan. Evenementen worden gekenmerkt door de onzekere factor zoals publieksaantallen of weersomstandigheden. Risico's herkennen en het nemen van maatregelen daarop zijn mede vanwege die onzekere factoren complex. Dit hebben incidenten uit het verleden aangetoond zoals de openbare ordeverstoringen na de strandrellen in Hoek van Holland (2009), de Love Parade in Duisburg (2010) en de storm op Pukkelpop (2011).

In de wetenschappelijke literatuur wordt veelal op één specifiek veiligheidsaspect van evenementen ingegaan zoals crowdcontrol en crowdmanagement of health. Maar zelden is te vinden wat evenementenveiligheid is zijn totaliteit zou moeten inhouden. Voor een meer concrete invulling voor wat nu onder evenementenveiligheid verstaan kan worden moeten we naar de praktijk kijken. Een praktische uitwerking om risico's bij evenementen te herkennen is het Nederlands Handboek Evenementenveiligheid (NHEV). Hierin komt thematisch aan de orde welke veiligheidsaspecten bij evenementen van toepassing zijn. Het doel van het document is een eenduidig denkkader creëren voor evenementenorganisatoren en gemeenten. De aspecten die aan de orde komen zijn:

- Crowdmanagement: het managen en monitoren van bezoekersgedrag;
- Mobiliteit & logistiek: het managen van alle beweging van personen, goederen en materialen op en naar het evenement;
- Beveiliging: het beveiligen van personen en goederen, beveiligers voeren hun taken uit op basis van specifieke wetgeving;
- Medische hulpverlening: de medische voorzieningen ten behoeve van de gezondheid van de evenementbezoekers en werknemers op het evenemententerrein;

- Locatie-inrichting: keuze van locatie is van invloed op veiligheid voor bezoekers en werknemers;
- Constructieveilgheid: regels en veiligheidsnormen omtrent plaatsen van tijdelijke bouwsels;
- Vuurwerk;
- Brandveiligheid: het managen van risico's op brand;
- Horeca, welzijn & hygiëne: naast medische zorg zijn er andere aspecten die gaan om het welzijn van bezoekers en medewerkers zoals voedselveiligheid, drinkwatervoorzieningen, sanitaire veiligheid, verkoop en gebruik van drank en mogelijk drugsgebruik;
- Afvalbeheer: dit is ter voorkoming van veiligheids- en gezondheidsrisico's (Evenementenhandboek Veiligheid, 2020).

Veel van deze elementen zijn of worden vastgelegd in richtlijnen of (wettelijke) kaders wat typisch is voor fysieke veiligheid. Inzichten uit de exacte wetenschap kunnen toegepast worden om de individuele thema's beter inzichtelijk te maken en te anticiperen op toekomstige situaties.

Voorbeelden van bijdragen zijn:

- Natuurkunde, bouwkunde: ontwerp- en constructietechnieken, locatielogistiek, stroommodellen ten behoeve het stroomlijnen van massa's;
- Wiskunde en informatica: loopstroomsimulaties, modellen en scenario's van massaverplaatsingen.
- Wiskundige biologie: modellen van groepsgedrag, zwermgedrag, sociale organisatie en zelforganisatie van grote aantallen individuen (Duin & Eberg, 2016).

Evenementenveiligheid heeft echter ook sociale componenten namelijk de beleving van het evenement (veilig of onveilig) en het gedrag van de bezoeker(s). Hier kunnen inzichten uit de sociale wetenschap toegepast worden. Groepsgedrag en gedragingen in massa's zijn voor de sociale wetenschap zeer interessant. Zeker wanneer je mensenmassa's wilt beïnvloeden bij calamiteiten. Volgens Zimbardo (2010) zijn er drie factoren bepalend bij groepsgedrag: het individu, de situatie en het systeem. Dit is terug te vertalen naar evenementenveiligheid. Het individu komt naar het evenement en vormt een groep. De groep gaat op in de massa. Het is context afhankelijk hoe de massa zich laat beïnvloeden. Het gedrag van de massa zelf wordt vaak bepaald door het bovenliggende systeem: de sociale context. Een voorbeeld waarbij gedrag in de massa leidde tot een incident is de Love Parade in Duisburg (2010) waarbij honderden bezoekers in de verdrukking kwamen bij de ingang van het festivalterrein. Om de massa te beïnvloeden is communicatie van groot belang. De communicatie moet gericht zijn op de ontvanger: passen in de leefwereld en beleving van de ontvanger(s) en daarop de inhoud van de boodschap, de communicatiemiddelen en communicatieactiviteiten afstemmen. Voor risico- en crisiscommunicatie, en ook voor crowd management, is ontvanger-gericht communiceren geboden (Duin & Eberg, Basisboek Integrale Veiligheidskunde 3e druk, 2016). Een ander belangrijk sociaal component is hoe een evenement wordt ervaren. Een negatieve beleving van het evenement wordt vaak beïnvloed door logistieke problemen zoals lange wachtrijen, slecht geluid, weinig horeca of incidenten (Vliet, et al., 2012).

Een andere interpretatie van beleving bij evenementen is de 'morele vakantie'. De aanwezigheid en inname van drugs en alcohol kan leiden tot onbezonnen en ongeremd gedrag (Duin & Eberg, 2016). Het gaat vaak om een groep die zich onttrekt aan maatschappelijke normen voor een intense beleving (Weenink, 2013). Ervaringen en belevissen spelen een belangrijke rol binnen sociale veiligheid.

## 2.4 Veiligheidszorg & evenementen

Veiligheid is een intrinsiek sociaal verschijnsel en wordt gezien als een kerntaak van de overheid. In de afgelopen decennia is er bij de overheid het besef ontstaan dat zij niet alleen verantwoordelijk kan worden gehouden voor grote maatschappelijke kwesties zoals veiligheid. Dit besef heeft geleid tot een andere vorm van sturing door de overheid: netwerkend werken. De Engelse term hiervoor is governance (Van der Steen, 2020). Het principe governance houdt in een overheid die meer op afstand staat in plaats van centrale regelgever, uitvoerder en/of dienstverlener (dit wordt meer privaat belegd) (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). In de publiek-private samenwerking uit zich dit door een overheid die taken afstoot en verantwoordelijkheid neerlegt bij private partners (Van der Steen, 2020). Het is een manier om publieke waarde te realiseren en problemen aan te pakken en tevens wordt deze manier van werken gezien als een hybride vorm om veiligheidszorg te organiseren. Veiligheidszorg draagt bij aan het stellen van normen over goed en kwaad, het benoemen van ongewenst gedrag en het aanwijzen van risicogroepen en –situaties (Terpstra J. , 2011). Dit is waar het bij evenementenveiligheid om gaat. De overheid stelt normen aan een evenementenorganisator om een evenement zo veilig mogelijk te laten verlopen. Het middel daarvoor is een evenementenvergunning. Over de totstandkoming van een vergunning wordt meer uitgelegd in de volgende paragraaf.

### 2.4.1 Voorwaarden stellen aan veiligheid: vergunningverlening

Om veiligheid op evenementen te organiseren stelt de overheid normen aan de evenementenorganisator ter voorkoming van ongewenste situaties of gedrag. Het stellen van deze normen doet de gemeente middels vergunningsvoorwaarden en de gemeente ziet toe op de naleving daarvan. Het aanvragen van een evenementenvergunning is verplicht conform de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) (Decentrale Overheid, 2021). Op basis van de APV kan een gemeente een evenement weigeren in het belang van 1. Openbare orde 2. Openbare veiligheid 3. De volksgezondheid en 4. ter bescherming van het milieu. Voor het stellen van vergunningsvoorwaarden voor een veilig evenement kan de gemeente deskundig advies inwinnen bij de veiligheidsregio (brandweer en GHOR), de politie, de eigen organisatie en andere partners. De taak van de veiligheidsregio hierin is het adviseren aan het openbaar bestuur over de verwachte risico's en adviseren over de te treffen maatregelen. De burgemeester is op basis van de gemeentewet verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Tevens is de burgemeester het bestuursorgaan dat belast is met de vergunningverlening voor en het toezicht houden op evenementen. Het is aan de burgemeester om gegeven adviezen al dan niet over te nemen (Overheid, 2021). Dat het stellen van eenduidige voorwaarden geen makkelijke opgave is blijkt uit het evaluatieonderzoek van de inspectie veiligheid en justitie (anno 2021 heet het justitie en veiligheid). Zij concludeerde in 2016 dat de beschreven normen van de gemeenten en veiligheidsregio's regelmatig verschillen. Hieraan ligt vaak ten grondslag dat beleidskaders van gemeenten een procesmatige insteek hebben, maar geen normenkader zijn waaraan veiligheids- en/of gezondheidseisen moeten voldoen (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016). Ook de zeer uitgebreide wet- en regelgeving waaraan een evenementenorganisator moet voldoen is daarop van invloed<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor overzicht van relevante wet- en regelgeving



#### 2.4.2 Veiligheidsregio's en evenementenveiligheid; wat is de taak?

Zoals hierboven beschreven kunnen veiligheidsregio's een adviserende taak hebben in het kader van evenementenveiligheid. Alvorens er gekeken wordt naar die taak wordt in deze paragraaf uiteengezet wat een veiligheidsregio is. Daarna wordt beschreven welke taken de veiligheidsregio heeft en wat dit betekent op het terrein van evenementenveiligheid.

Nederland kent 25 veiligheidsregio's. De veiligheidsregio is een gebied waarin door verschillende besturen en diensten wordt samengewerkt op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing, brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, openbare orde en veiligheid. De veiligheidsregio is een openbaar lichaam. Een openbaar lichaam is een bestuurlijke indeling in Nederland met bepaalde overheidstaken binnen een bepaald ruimtelijk en/of inhoudelijk gebied. Het bestuur van een veiligheidsregio bestaat uit alle burgemeesters uit die veiligheidsregio. Eén van deze burgemeesters wordt bij Koninklijk Besluit benoemd tot voorzitter van de veiligheidsregio. Meestal is dit de burgemeester uit de grootste gemeente. Het bestuur van een veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van de brandweer, de GHOR, de voorbereiding op branden en het organiseren van de rampenbestrijding en crisesbeheersing. Dit is vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's (Rijksoverheid, 2020).

Artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's gaat in op de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio. Hierin staat onder andere het adviseren van het bevoegd gezag over risico's op branden, rampen en crisis in de bij krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007). Het adviseren over risico's op het gebied van evenementen is niet expliciet benoemd, maar kan in het licht van artikel 10 lid b wel beschouwd worden als een taak van de veiligheidsregio's. In de memorie van toelichting wordt wel expliciet genoemd dat de directeur GHOR waar nodig het openbaar bestuur kan adviseren over het verstrekken van vergunning bij bijvoorbeeld grote evenementen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007).

De adviestaak van de veiligheidsregio's bij evenementen is ook omschreven in *het procesmodel evenementenveiligheid*. Het procesmodel dient als hulpmiddel bij de voorbereiding, vergunningverlening en de organisatie van evenementen en is voor gemeenten, veiligheidsregio's, politie en organisatoren van evenementen. Het procesmodel gaat uit van acht processtappen vanaf de aanvraag tot en met de evaluatie van het evenement. Het procesmodel stelt dat de uitvoering van de stappen minder van belang zijn, maar dat het gaat om de informatieproducten die het oplevert. Dit zijn de aanvraag, evenementenkalender, risicoprofiel en (integraal) operationeel plan (Hijum & Oberijé, 2018).

In 2020 heeft een evaluatiecommissie de Wet veiligheidsregio geëvalueerd. In haar rapport zegt zij het volgende over de veiligheidsregio en evenementenveiligheid:

*“Veiligheidsregio's zijn verplicht hen niet-wettelijke adviesfunctie te beschrijven in hun beleidsplan. Enkele voorbeelden van niet-wettelijke adviestaken zijn:*

- *Het adviseren over aanvragen van evenementenvergunningen;*
- *Het adviseren over aanvragen van omgevingsvergunningen voor wat betreft de onderdelen milieu en bouw (integraal onderdeel hiervan zijn brandveiligheid en eventuele bronmaatregelen);*
- *Adviseren van gemeenten en provincie (het bevoegd gezag WAO) over (brand)veiligheidsaspecten van de omgevingsvergunning, activiteit brandveilig gebruik en gebruiksmelding” (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020, p. 37).*

De evaluatiecommissie concludeert dat de adviesfunctie een brede taak is met het belang van voorkomen, beperken en bestrijden van risico's branden, rampen en crisis. Ook gaat het hierbij om mogelijkheden voor personen om zich in veiligheid te brengen en aandacht voor geneeskundige hulpverlening. De niet-wettelijke adviestaak is volgens de commissie niet een exclusieve activiteit van de brandweer, maar vraagt om betrokkenheid van de GHOR en crisisbeheersing. Tevens stelt de commissie dat deze taak nu sterk gericht is op brandrisico's en dat in een veranderde omgeving met veranderde risico's steeds meer proactief en gericht op de omgeving deze taak zou moeten worden ingevuld. Veiligheidsregio's hebben als taak een bijdrage te leveren aan veilige en gezonde leefomgeving, de niet-wettelijke taak van evenementenadviesgeving past daarbij. Hierbij dient het bestuur van de veiligheidsregio vroegtijdig in het planproces betrokken te worden. De borging hiervoor leunt op gemaakte afspraken met individuele gemeenten (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020). De volgende paragraaf gaat in op het maken van afspraken tussen veiligheidsregio's en gemeenten omtrent taakuitvoering evenementenveiligheid.

#### 2.4.3 Principe afspraken voor het borgen van veiligheidszorg

Veiligheidszorg, een netwerkende overheid en evenementenveiligheid: wat kan helpen of wat is noodzakelijk om dit goed te borgen? Voor het hele proces geldt dat het helder moet zijn wie welke verantwoordelijkheid heeft, wie wat doet en wat de publieke en/of private partijen van elkaar mogen verwachten. Vanaf de vergunningaanvraag door de organisator tot en met de evaluatie van het evenement (Duin & Wijkhuijs, 2018). Het vereist per definitie een multidisciplinaire en publiek-private aanpak (Wieman-Hesterman, Engbers, Oorschot, & Adang, 2018). Het uitvoeren van een taak door de veiligheidsregio binnen een netwerk van veiligheidszorg, zoals evenementenveiligheid, is een uitdaging. Daarom is het van belang dat in het netwerk waarin veiligheidszorg centraal staat goede afspraken gemaakt worden over wie wat bijdraagt.

De theorie van I. Helsloot & M. de Vries (2012), met de vier bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke principes voor goede veiligheidszorg, biedt handvaten voor de uitvoering van veiligheidszorg door de overheid. De kerngedachte voor het toepassen van de principes is dat op het moment dat dit niet of onvoldoende gebeurt het veiligheidsstelsel voor kortere of langere tijd ontwricht zal raken. In de praktijk betekent dit dat maatregelen maatschappelijk onaanvaardbaar worden of in de praktijk niet uitvoerbaar zijn. Het toepassen van de principes moet leiden tot een stabiel veiligheidsstelsel waarin maatregelen proportioneel zijn. Deze principes zijn toepasbaar voor verschillende veiligheidsthema's.

Hieronder staan de vier principes uiteengezet en de consequenties daarvan in het kader van evenementenveiligheid.

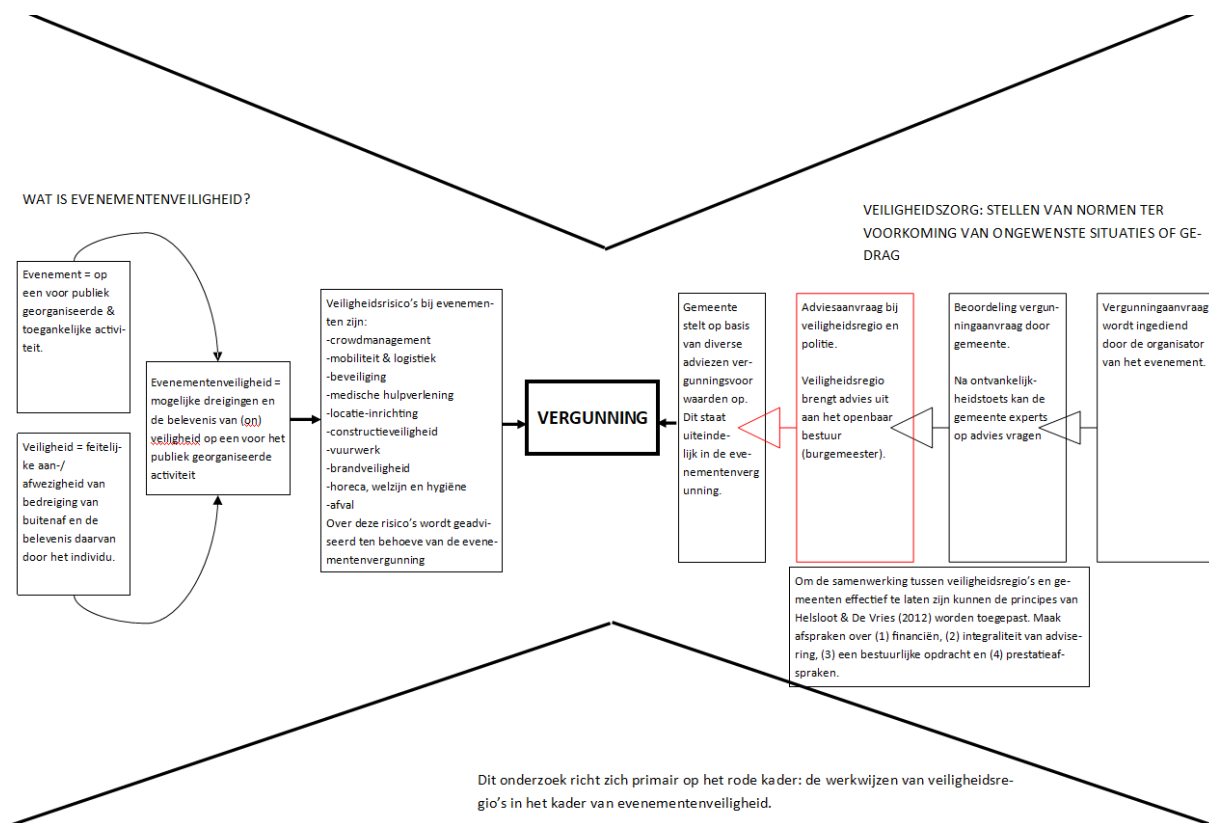
- Principe I: Financiering volgt gezag  
Dit principe kan ook geïdentificeerd worden als: *“op je eigen centen pas je het best”*. Het gaat hierbij om betekenisvolle aansturing over middelen. Het niet maken of onvolledig maken van afspraken tussen veiligheidsregio's en gemeenten over tijd en financiën ten aanzien van taakuitvoering evenementenveiligheid kan leiden tot ineffectieve en inefficiënte uitvoering van de taak. Bovendien kan 'gezag' pas sturen als er afspraken aan ten grondslag liggen. Veiligheidsregio's worden voor het grootste gedeelte gefinancierd vanuit gemeentefonds en daarnaast een deel vanuit de rijksoverheid (Rijksoverheid, 2021). Deze financiering is bedoeld voor de taken die formeel in de wet veiligheidsregio staan. Echter evenementenveiligheid valt daar niet onder, omdat dit als een niet-wettelijke taak wordt gezien. Veiligheidsregio's kunnen individueel invulling geven aan het wel of niet maken van afspraken hierover met

hun regiogemeenten. Het ontbreken van afspraken met betrekking tot financiën kan leiden tot verschil in taakuitvoeringen tussen veiligheidsregio's, omdat de ene regio dit wel heeft en de andere regio het niet heeft gefinancierd.

- Principe II: Adviseurs moeten 'in dienst' van het bevoegd bestuur zijn, omdat zij anders altijd eenzijdig zullen adviseren ten behoeve van het deelbelang waarover zij adviseren. Dit principe veronderstelt dat adviseurs rekening moeten houden met andere belangen dan enkel het belang waar zij over adviseren. Het risico als zij dat niet doen is dat er disproportionele maatregelen gesteld worden die of niet uitvoerbaar zijn, praktisch of financieel, of die tegenstrijdig zijn met andere belangen. Bij het proces van advisering aan het openbaar bestuur zijn meerdere disciplines betrokken. Dit principe pleit ervoor dat de adviseurs altijd integraal adviseren, omdat eenzijdig advies leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie. De integraliteit van advisering vindt anders 'pas' op het bestuurlijke niveau plaats. De nuance hierbij is dat de burgemeester altijd een belangenafweging zal moeten maken, maar dat tenminste 'het veiligheidsadvies' integraal en consistent is.
- Principe III: Algemeen bestuur dwingt professionals tot effectiviteit. Professionals willen altijd verder professionaliseren, ook al gaat dat ten koste van de effectiviteit en daarmee de veiligheid. Anders gezegd, verdere professionalisering leidt niet direct door meer effectiviteit. Vaak wordt er weinig gesproken over maatschappelijk rendement. Het zijn eerder termen als 'borging', 'processturing' of 'continu verbeteren' die bij verdere professionalisering horen. Verdere professionalisering leidt niet altijd tot minder incidenten. Directe aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is noodzakelijk om effectiviteit af te dwingen. Belangrijk hierbij is dat er een duidelijke opdracht ten grondslag ligt zodat hier ook op gestuurd kan worden door het bestuur. Vertaald naar de taak van de veiligheidsregio op het gebied van evenementenveiligheid betekent dit dat het bestuur van de veiligheidsregio een duidelijke opdracht formuleert voor de veiligheidsregio over wat zij verwachten van de veiligheidsregio ten aanzien van de taakuitvoering.
- Principe IV: Algemeen bestuur dwingt organisaties tot effectieve samenwerking. Verschillende professionele organisaties werken in het algemeen goed met elkaar samen als het gaat om het bereiken van een gelijk doel. De voorwaarde voor deze goede samenwerking en harmonie is echter dat geen van de organisaties in haar autonomie wordt aangetast. Samenwerken gaat dus minder op het moment dat bijvoorbeeld middelen en mankracht gedeeld moeten worden door partijen om de angst bestaat dat eigen autonomie verloren raakt. Efficiency kan worden afgedwongen door integrale bestuurlijke prestatieafspraken in de veiligheidsregio. Daarmee worden de samenwerkende partijen gedwongen tot effectieve samenwerking (Helsloot & Vries, 2012).

## 2.5 Onderzoeksmodel

De beschreven literatuur gaat in op wat evenementenveiligheid is, de taak van de veiligheidsregio op het terrein van evenementenveiligheid en hoe invulling wordt gegeven aan veiligheidszorg. Deze onderwerpen tezamen zijn samengevat in een onderzoeksmodel (zie figuur 1). In de weergave staat links de definitie van evenementenveiligheid centraal en de daarbij behorende risico's als input voor vergunningseisen en rechts staat het proces van veiligheidszorg (stellen van normen) dat leidt om tot vergunningseisen te komen. Een toelichting op deze weergave staat onder de afbeelding.



Figuur 1: schematische weergave van de theorie.

### 2.5.1 Evenementenveiligheid

Er zijn verschillende invalshoeken en definities van zowel de term 'evenement' als 'veiligheid'. Dit maakt het niet eenvoudig om te komen tot een eenduidige uitleg van de term evenementenveiligheid. Evenementenveiligheid is een combinatie van zowel fysieke (daadwerkelijke dreiging) en sociale (gedrag & beleving) veiligheid, als objectieve (feitelijke) en subjectieve (beleving) veiligheid. De kernelementen/risico's die bij evenementen kunnen optreden gaan over publiek (crowd), mobiliteit, openbare orde, gezondheid, brandveiligheid, locatie en constructieveiligheid. De incidenten uit het verleden hebben laten zien dat het mis gaat op het gebied van die kernelementen.

Voor dit onderzoek wordt de volgende definitie gehanteerd: evenementenveiligheid gaat over de mogelijke bedreigingen (risico's) en de beleving van (on)veiligheid op een voor het publiek georganiseerde activiteit.

### 2.5.2 Veiligheidszorg: stellen van normen ter voorkoming van ongewenste situaties of gedrag

De overheid heeft een belangrijke taak in veiligheidszorg, namelijk het stellen van normen ter voorkoming van ongewenste situaties of gedrag. Het middel dat hiervoor gebruikt wordt is een evenementenvergunning. Deze vergunning wordt aangevraagd door de evenementenorganisator. Na de aanvraag beoordeelt de gemeente de vergunning. Na het in ontvangst nemen van de vergunning kan de gemeente een advies inwinnen bij experts, waaronder de veiligheidsregio, ten behoeve van het stellen van vergunningsvoorwaarden. Tot slot stelt de gemeente een evenementenvergunning op waarin de voorwaarden staan beschreven waaraan de evenementenorganisator zich moet houden.

De veiligheidsregio heeft in het kader van evenementenveiligheid voornamelijk een adviserende taak richting het openbaar bestuur. Om deze taak goed uit te kunnen voeren, zodat verwachtingen van partijen over en weer helder zijn, zouden er afspraken moeten zijn gemaakt tussen partijen. Veiligheidsregio's zouden daarom afspraken met het openbaar bestuur moeten maken over financiën, integraliteit van advisering, een bestuurlijke opdracht en prestatieafspraken ten aanzien van taken behorend bij evenementenveiligheid.

In de schematische weergave wordt ervan uitgegaan dat een aantal risico's relevant is voor ieder evenement en de advisering van de veiligheidsregio aan het openbaar bestuur over diezelfde risico's anderzijds. In het veldonderzoek zal dit getoetst worden. Dit is terug te vinden in hoofdstuk 4 onderzoeksresultaten. Eerst volgt hoofdstuk 3 met een beschrijving van de onderzoeksopzet.

## 3. Onderzoeksopzet

### 3.1 Onderzoeksopzet

Op basis van de probleem- en vraagstelling is gekozen om zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek te doen. Een kwantitatief onderzoek kenmerkt zich door een cijfermatige verzameling van gegevens, terwijl een kwalitatief onderzoek niet gebonden is aan cijfers, maar wordt uitgevoerd in het 'veld' (Verhoeven, 2018). Het onderzoek richt zich op een specifieke taak van de veiligheidsregio. Enerzijds wordt onderzocht hoe de taak 'evenementenveiligheid' wordt ingevuld in de veiligheidsregio's en anderzijds wordt onderzocht hoe de perceptie is over de invulling van deze taak door het lokale bestuur en ambtenaren. Dit geeft mogelijk meer inzicht en een verklaring voor de verschillende werkwijzen van veiligheidsregio's op het gebied van evenementenveiligheid.

### 3.2 Onderzoekseenheden

De onderzoekseenheden van dit onderzoek zijn functionarissen van veiligheidsregio's, ambtenaren crisisbeheersing, ambtenaren vergunningverlening en burgemeesters van diverse gemeenten. Deze personen leveren een bijdrage aan en hebben een verantwoordelijkheid in het kader van veiligheid op evenementen. Het gaat immers om het samenspel tussen de veiligheidsregio en lokale overheid om tot vergunningsvoorwaarden te komen voor evenementen. In het onderzoek zal inzicht worden verkregen hoe deze samenwerking in de praktijk wordt ervaren en wat betekent voor de taakuitvoering van de veiligheidsregio.

### 3.3 Onderzoeksmethodes

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie onderzoeksmethodes. Het gelijktijdig toepassen van meerdere onderzoeksmethoden wordt triangulatie genoemd. Het voordeel van het toepassen van triangulatie is dat er vanuit verschillende oogpunten naar de probleemstelling wordt gekeken hetgeen de betrouwbaarheid verhoogt.

De toegepaste onderzoeksmethodes zijn:

- Literatuur- en documentstudie ten behoeve van het theoretisch kader;
- Surveyonderzoek en deskresearch voor feitelijke dataverzameling en analyse;
- Semigestructureerde interviews om zicht te krijgen op de verschillende werkwijzen van veiligheidsregio's op het gebied van evenementenveiligheid.

Een schematische weergave van de onderzoeksopzet is te zien in figuur 2 op pagina 24.

#### 3.3.1 Literatuurstudie

Het onderzoek is gestart met een literatuuronderzoek dat de basis vormde voor het theoretisch kader. In de literatuurstudie is gedeut wat de definitie voor 'evenement' en 'veiligheid' zijn om tot een werkbare definitie voor evenementenveiligheid te komen. In praktijkdocumenten is gekeken naar de concrete kenmerken/risico's die leiden tot evenementenveiligheid. Daarnaast is in de literatuurstudie gedeut hoe de lokale overheid normen stelt aan veiligheid bij evenementen. Dit wordt ook wel 'veiligheidszorg' genoemd. Bij het stellen van die normen heeft de veiligheidsregio een adviserende taak richting het openbaar bestuur.

Met behulp van de beschreven literatuur is de theoretisch gerubriceerd en samengevat in een onderzoeksmodel. Dit model helpt om te onderzoeken hoe de beschreven definitie van evenementenveiligheid en het proces van veiligheidszorg in de praktijk wordt ervaren. Het onderzoeksmodel wordt ook gebruikt voor het analysekader: het kader waarbinnen de resultaten worden gerangschikt en geanalyseerd.

### 3.3.2 Surveyonderzoek & deskresearch

Surveyonderzoek is een kwantitatieve onderzoeksmethode voor dataverzameling via vragenlijsten (Verhoeven, 2018). Deskresearch heeft als doel informatie te verzamelen en analyseren (Scriptum, 2020). Voor dit onderzoek is een enquête opgesteld en uitgezet. In de deskresearch is onderzocht en geanalyseerd op welke wijze de 25 veiligheidsregio's omgaan met taken op het gebied van evenementenveiligheid. Hiervoor is er gebruik gemaakt van beleidsplannen. Daaraan toegevoegd is een vragenlijst die door 18 van de 25 veiligheidsregio's is beantwoord. Dit levert een respondentenpercentage van 72% op. De resultaten van deze survey geven inzicht in afspraken die veiligheidsregio's met hun regiogemeenten hebben, de beschikbare formatie voor dit thema en de inhoudelijke invulling van adviestaak op het gebied van evenementenveiligheid. In bijlage 2 is de vragenlijst voor het surveyonderzoek onder de veiligheidsregio's opgenomen.

Naast de veiligheidsregio's is er ook een surveyonderzoek uitgevoerd onder de 76 regiogemeenten van de veiligheidsregio's Twente, IJsselland, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid. De vragenlijst is door 53 respondenten beantwoord en levert een respondentenpercentage van 69% op. Dit geeft inzicht in de (bestuurlijke) afspraken die gemeenten hebben met veiligheidsregio's, de inhoudelijke invulling die gegeven wordt aan de (advies)taak van veiligheidsregio's op het gebied van evenementenveiligheid en de (gepercipiëerde) kwaliteit van de veiligheidsregio op dit gebied. In bijlage 3 is de vragenlijst voor het surveyonderzoek onder de gemeenten opgenomen.

Deze deelfase het onderzoek heeft inzicht gegeven in de exacte invulling van veiligheidsregio's op het gebied van evenementenveiligheid. Daarnaast zijn deze resultaten gebruikt als input voor de verdiepende vragen van de interviews zoals beschreven in de volgende paragraaf.

### 3.3.3 Semigestructureerde interviews

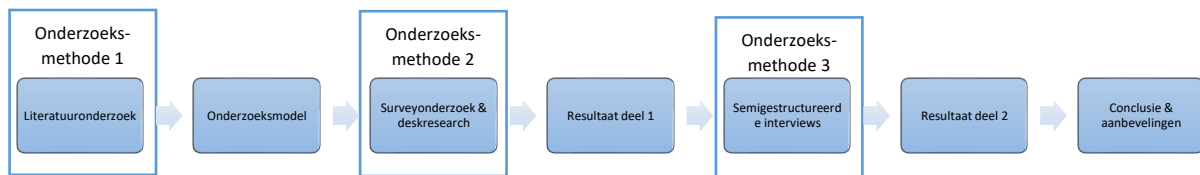
Op basis van het theoretisch model, de resultaten van het surveyonderzoek en de deskresearch zijn semigestructureerde interviews gehouden met als doel een verklaring te vinden voor de resultaten tot dan toe. Het houden van semigestructureerde interviews heeft als voordeel dat er naast vragen gebaseerd op het theoretisch model ook ruimte is voor eigen reflectie van de respondent. De onderzoekseenheden voor de semigestructureerde interviews zijn de evenementencoördinatoren voor de veiligheidsregio's Twente, IJsselland, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid. Deze vijf respondenten hebben deelgenomen aan een focusgroeponderzoek. In dit type interview staat slechts één onderwerp centraal: evenementenveiligheid. Een focusgroeponderzoek levert interactie op tussen de verschillende respondenten wat zeer waardevol is voor dit onderzoek, omdat daarmee meer informatie wordt opgehaald (Verhoeven, 2018).

Andere onderzoekseenheden voor de interviews zijn burgemeesters, ambtenaren crisisbeheersing en ambtenaren vergunningverlening. Ook hierbij is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews om inzicht te krijgen in de perceptie over taakuitvoering van de veiligheidsregio op het gebied van evenementenveiligheid. Ook hebben de interviews inzichten opgeleverd over de complexiteit van

het proces om tot een evenementenvergunning te komen. In totaal zijn er 20 respondenten geïnterviewd. In bijlage 4 is de interviewvragenlijst opgenomen. In bijlage 5 is een geanonimiseerde lijst van respondenten opgenomen.

Deze fase van het onderzoek levert resultaten op die worden toegevoegd aan de resultaten uit het surveyonderzoek en deskresearch, omdat het een verklaring geeft voor de overeenkomsten en verschillen tussen veiligheidsregio's en hun werkwijzen op het gebied van evenementenveiligheid.

Een schematische weergave van de toegepaste onderzoeksmethodes ziet er als volgt uit:



*Figuur 2: schematische weergave onderzoeksopzet.*

### 3.4 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de taak van veiligheidsregio's in relatie tot evenementenveiligheid. Het gaat daarbij om de brandweer en GHOR als operationele diensten. In het proces van evenementenveiligheid heeft ook de politie een gelijkwaardig aandeel. Het zijn immers de drie operationele diensten (politie, brandweer, GHOR) die een, al dan niet geïntegreerd, advies uitbrengen. Echter in het kader van dit onderzoek valt de politie buiten de scope van het onderzoek.

### 3.5 Verantwoording

Voor de betrouwbaarheid en navolgbaarheid van dit onderzoek worden in deze paragraaf een aantal keuzes nader toegelicht.

#### Keuze aantal respondenten surveyonderzoek

In dit onderzoek is een surveyonderzoek uitgevoerd. Eén onder de veiligheidsregio's en één onder gemeenten. Voor de veiligheidsregio's is gekozen om alle veiligheidsregio's te benaderen om daarmee een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. Dit onderzoek gaat immers over de veiligheidsregio's. Dit kon mede uitgevoerd worden vanwege het aantal veiligheidsregio afgezet tegen de beschikbare tijd. Voor de gemeente is gekozen om alle gemeenten van de vijf veiligheidsregio's Twente, IJsselland, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid te benaderen (76 in totaal). Dit beslaat geografisch hetzelfde gebied als de politie-eenheid Oost-Nederland. De vijf veiligheidsregio's werken mede daarom intensief samen op meerdere deelterreinen waaronder evenementenveiligheid. De keuze om alleen gemeenten uit deze vijf veiligheidsregio's te benaderen is ingegeven door beschikbare tijd.

#### Keuze voor interview respondenten

De keuze voor de deelnemende respondenten aan interviews is ingegeven door het surveyonderzoek. Aan het eind van dit onderzoek konden de respondenten aangeven of zij bereid waren om deel te nemen aan een verdiepend interview. Vervolgens is op basis van het aantal



respondenten dat hiertoe bereid was en de geografische spreiding van gemeenten/veiligheidsregio's een selectie gemaakt.

De burgemeesters zijn willekeurig gekozen waarbij rekening is gehouden met de grootte van de gemeenten.

#### Keuze voor peiljaar

In het surveyonderzoek is naar aantallen evenementenadviezen en beschikbare functionarissen gevraagd. Voorafgaand aan het onderzoek is de respondenten gevraagd uit te gaan van het jaar 2019. Dit omdat het jaar 2019 completere gegevens representeert dan het jaar 2020 waarin de coronapandemie uitbrak en evenementen verboden werden. De coronapandemie komt bij de beantwoording van respondenten tijdens de interviews wel meerdere malen terug. Dit is expliciet aangegeven bij het weergeven van de resultaten.

#### Navolgbaarheid

Bij de interviews is een vaste vragenlijst gebruikt aan de hand van theoretisch model, deze is zoals eerder genoemd opgenomen in bijlage 4. Van de interviews zijn verslagen gemaakt en gearchiveerd. De uitspraken van de respondenten zijn geanonimiseerd verwerkt.

## 4. Onderzoeksresultaten

Dit hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten op basis van het surveyonderzoek, de deskresearch en semigestructureerde interviews. De resultaten worden beschreven aan de hand van de begrippen die zijn afgeleid uit het onderzoeksmodel van hoofdstuk 2. In hoofdstuk 5 wordt een analyse uitgewerkt waarin de onderzoeksresultaten worden gekoppeld aan de theorie.

### 4.1 Evenementenveiligheid

Het eerste onderdeel uit het theoretisch kader gaat over de vraag wat evenementenveiligheid is en welke veiligheidsrisico's dit met zich meebrengt. Respondenten zijn bevraagd over hun opvattingen en ideeën als het gaat om evenementenveiligheid. In het surveyonderzoek van zowel de veiligheidsregio's als gemeenten is uitvraag gedaan over welke risico's veiligheidsregio's (en politie) adviseren. Beide onderdelen zijn beschreven in deze paragraaf.

#### 4.1.1 Evenementenveiligheid: wat roept dit op?

In de interviews met zowel de veiligheidsregio's als gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) is gevraagd naar de gedachten die opkomen rondom het thema evenementenveiligheid. Op deze vraag is een grote variëteit aan antwoorden ontstaan, mogelijk mede ingegeven door de open vraagstelling. Iedereen erkent dat veiligheid een belangrijk, dan wel het belangrijkste, thema is voor het organiseren van een evenement. Thema's als veiligheidsafstanden, brandveiligheid, verkeersveiligheid, gezondheid, flora en fauna worden door enkele ambtenaren ook direct genoemd. Burgemeesters erkennen veiligheid als een belangrijke voorwaarde voor het organiseren van evenementen, terwijl ambtenaren evenementenveiligheid koppelen aan de betrouwbaarheid van evenementenorganisatoren.

---

*Een zorgpunt van burgemeesters is de toenemende mate van veranderingen op het gebied van evenementen. Veranderingen zijn de toename van regelgeving (vaak als gevolg van incidenten), maar ook de groei en daarmee samenhangende risico's van evenementen in relatie tot niet-professionele evenementenorganisatoren. Eén burgemeester zei daarover: "Het managen van risicovraagstukken rondom die steeds groter wordende evenementen is niet langer behapbaar voor vrijwilligers". Een vaak genoemd voorbeeld is de 'carnavalsoptocht'.*

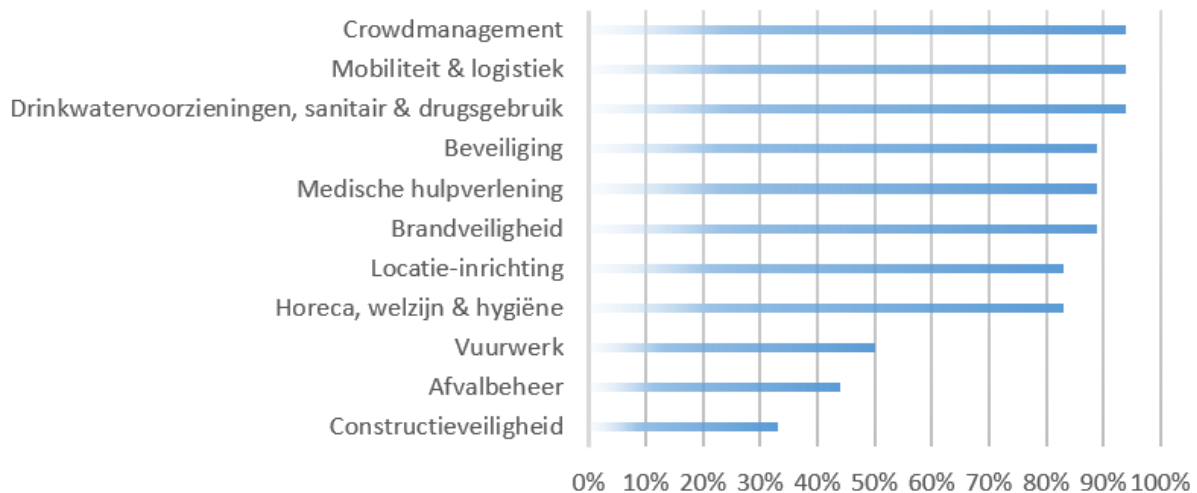
---

Gemeentelijke ambtenaren geven aan dat het ingewikkeld is om het verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van evenementenveiligheid bij met name niet professionele evenementenorganisatoren te verhogen. Dit wordt geweten aan het ontbreken van financiële middelen en aanwezige kennis (of liever gezegd het ontbreken van de benodigde kennis). Daarentegen geven juist andere ambtenaren aan dat het verantwoordelijkheidsgevoel van niet-professionele evenementenorganisatoren de afgelopen is toegenomen.

#### 4.1.2 Adviseren over risico's

In deze paragraaf wordt weergegeven wat het perspectief van de veiligheidsregio's en gemeenten is over welke risico's bij evenementenveiligheid geadviseerd. De respondenten konden meerdere antwoorden aankruisen. De grafieken zijn gerangschikt van meest tot minst gekozen onderwerp en in percentage weergegeven.

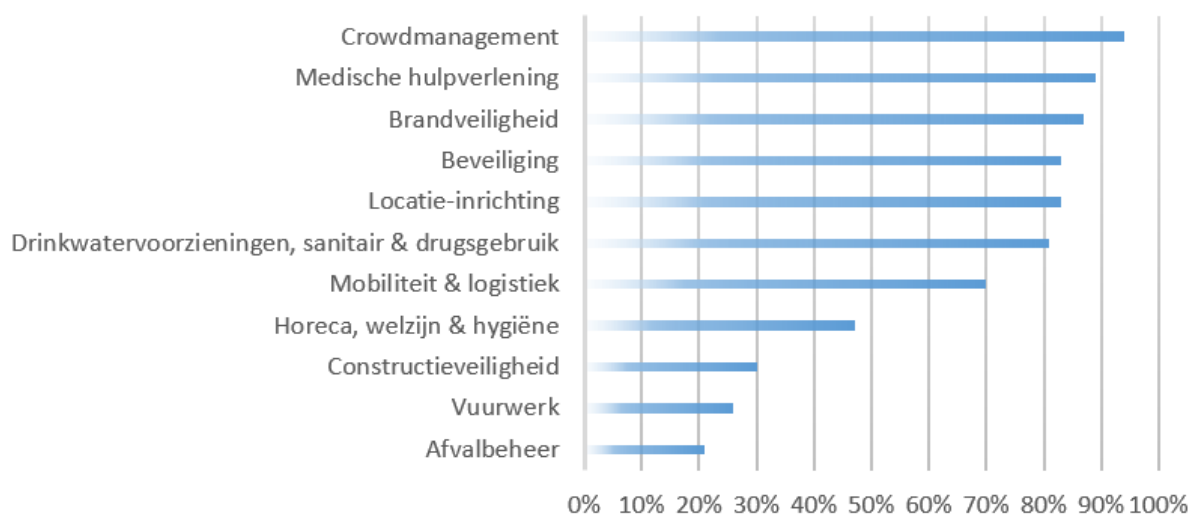
##### *Resultaten surveyonderzoek veiligheidsregio's:*



*Figuur 3: risico's waar veiligheidsregio's en politie over adviseren (perspectief veiligheidsregio).*

Bijna alle respondenten (94%) geven aan dat bijna altijd geadviseerd wordt over crowdmanagement, drinkwatervoorziening & sanitair, mobiliteit & logistiek. Over beveiliging, medische hulpverlening en brandveiligheid wordt ook vaak geadviseerd aldus de meeste (89%) respondenten. Dit wordt gevolgd door locatie-inrichting en horeca, welzijn & hygiëne (83% van de respondenten). De helft van de respondenten geeft aan dat er geadviseerd wordt over vuurwerk, gevolgd door afvalbeheer (44% van de respondenten). Tot slot geeft een op de drie (33%) respondenten aan dat er over constructieveiligheid wordt geadviseerd.

##### *Resultaten surveyonderzoek gemeenten:*



*Figuur 4: risico's waar veiligheidsregio's en politie over adviseren (perspectief gemeenten).*

Bijna alle respondenten (94%) geven aan dat bijna altijd geadviseerd wordt over crowdmanagement, medische hulpverlening en brandveiligheid (89%). Over beveiliging, locatie-inrichting (83%) en drinkwater, sanitair en drugsgebruik wordt ook vaak geadviseerd (81%). Dit wordt gevolgd door mobiliteit en logistiek (70%). Minder frequent wordt volgens de gemeenten geadviseerd over horeca, welzijn & hygiëne (47%) gevolgd door constructieveiligheid (30%). Voor wat betreft risico's als vuurwerk en afvalbeheer geldt dat er volgens gemeenten weinig over geadviseerd wordt (26% en 21%).

## 4.2 Veiligheidszorg: normen stellen ter voorkoming van ongewenste situaties of gedrag

Veiligheidszorg gaat over het stellen van normen ter voorkoming van ongewenste situaties of gedrag. Het middel dat het lokale bestuur hiervoor inzet is de evenementenvergunning. Het proces om hiertoe te komen betreft een samenwerking van publiek-private partijen, waaronder de veiligheidsregio. In deze paragraaf wordt ingegaan op de invulling van de taak van de veiligheidsregio's in dit proces. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende drie thema's: beleid en afspraken (§4.2.1), organisatie-inrichting (§4.2.2) en procesinrichting (§4.2.3).

### 4.2.1 Beleid en afspraken

De basis voor veiligheidsregio's om taken uit te voeren ligt bij de Wet veiligheidsregio's. Op basis hiervan geeft de veiligheidsregio invulling aan taken in het kader van evenementenveiligheid. In deze paragraaf wordt weergegeven wat de perceptie is van zowel veiligheidsregio's als gemeenten met betrekking tot de adviserende taak in het kader van evenementenveiligheid (§4.2.1.1). Daarna wordt er uiteengezet welke taken veiligheidsregio's nog meer vervullen op het gebied van evenementenveiligheid (§4.2.1.2). Tot slot wordt ingegaan op de samenwerking tussen veiligheidsregio en regiogemeenten ten aanzien van evenementenveiligheid en welke afspraken hieraan ten grondslag liggen (§4.2.1.3 tot en met §4.2.1.6).

#### 4.2.1.1 Taak veiligheidsregio's

Veiligheidsregio's hebben een adviserende taak in het kader van evenementenveiligheid. Dit wordt unaniem erkend door veiligheidsregio's, burgemeesters en gemeenteambtenaren zo blijkt uit het surveyonderzoek en de interviews. Eén ambtenaar merkte op dat de adviestaak niet expliciet is vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's.

---

*“Voor het feit dat het geen wettelijke taak is van de veiligheidsregio mogen we ons in de handjes knijpen dat het zo goed geregeld is”, aldus een ambtenaar crisisbeheersing.*

---

De adviserende taak van de veiligheidsregio is vooral in het voortraject van een evenement zichtbaar. De veiligheidsregio's worden door burgemeesters en hun ambtenaren geprezen om de aanwezige kennis en expertise op het gebied van veiligheid. Door het centreren van kennis op regionaal niveau neemt de aanwezige kennis en expertise bij de veiligheidsregio ook verder toe aldus de geïnterviewden. Vooral voor kleinere gemeenten is het prettig om daar gebruik van te kunnen maken. De aanwezige kennis en expertise, maar ook de onafhankelijke positie, gelden als absolute meerwaarde van de veiligheidsregio voor het gemeenten.

---

*“De aanwezige kennis bij de veiligheidsregio legitimeert de adviestaak van de veiligheidsregio’s op het gebied van evenementenveiligheid”, aldus een burgemeester.*

---

Een andere burgemeester vindt dat veiligheidsregio’s zich wel continu moeten blijven afvragen ‘ben je er van’ of ‘tuig je van alles op om ervan te zijn’. De burgemeester gaf aan dat vanuit bestuurskundig oogpunt altijd bekeken moet worden wie waarvan is, omdat partijen anders de neiging hebben overal wat van te vinden.

Eén burgemeester merkt ook op dat de veiligheidsregio niet altijd hoeft te adviseren, omdat dit ook te veel ‘gedoe’ kan opleveren. Hiermee wordt bedoeld dat bij kleinere evenementen soms dusdanig veel maatregelen worden geëist dat dit de evenementenorganisatoren afschrikt. Te veel regels kan het organiseren van kleine evenementen in de weg staan, juist omdat die evenementen vaak door vrijwilligers worden georganiseerd. Toch zijn geïnterviewden van mening dat veiligheidsregio’s goed kunnen aangeven dat het niet ‘regeltjes om regeltjes te verzinnen zijn’, maar dat de regels moeten leiden tot veilige evenementen. Gemeenten vinden het prettig dat veiligheidsregio’s dit met hun expertise uitleggen, dit creëert draagvlak voor de besluitvorming rondom de evenementenvergunning.

Enkele burgemeesters plaatsen ook een kanttekening bij de adviestaak, omdat het niet helder is voor hen tot waar in het proces deze adviestaak geldt. Hiermee werd bedoeld op het feit dat kort voorafgaand of tijdens een evenement de veiligheidsregio ook kan adviseren (bijvoorbeeld bij slecht weer). Daar waar de taak van de veiligheidsregio aan de voorkant van het proces helder en soms zelfs stellig is, ervaart men in die fase juist een wat ‘vrijblijvende’ taakopvatting van de veiligheidsregio. Terwijl juist op dat moment er op bestuurlijk niveau behoefte is aan een stellige veiligheidsregio die kan aangeven of doorgang van het evenement wel of niet verantwoord is. Bovendien willen bestuurders graag eenduidigheid ter voorkoming dat in de ene gemeente het evenement wel door kan gaan, terwijl de andere gemeente het evenement verbiedt.

---

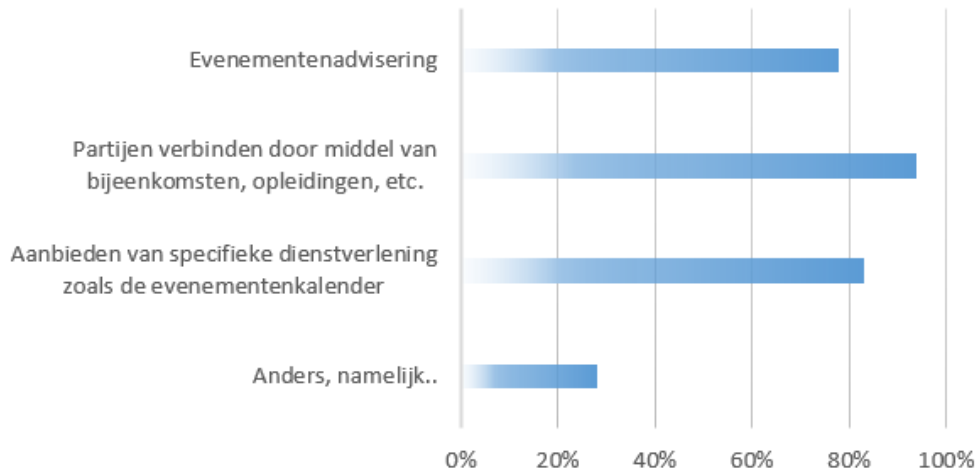
*“De veiligheid op evenementen is weliswaar mijn verantwoordelijkheid, maar we doen het samen met de veiligheidsregio”, aldus een burgemeester.*

---

#### 4.2.1.2 Overige taken veiligheidsregio's

In het surveyonderzoek is ook gevraagd welke andere taken veiligheidsregio's vervullen op het gebied van evenementenveiligheid. Dit levert een beeld uit de veiligheidsregio's en een beeld uit de gemeente op. Respondenten konden meerdere antwoorden aankruisen.

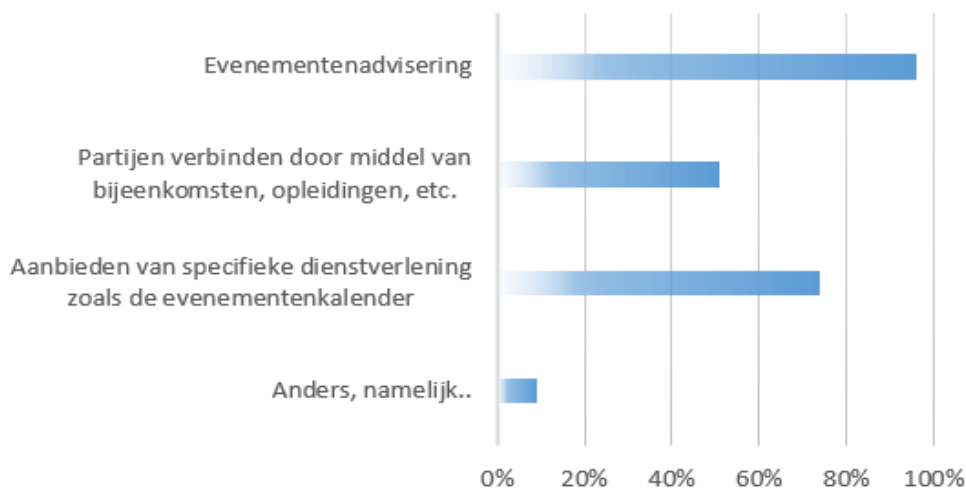
*Resultaten surveyonderzoek veiligheidsregio's:*



*Figuur 5: taken die veiligheidsregio's uitvoeren op het gebied van evenementenveiligheid (perspectief veiligheidsregio's).*

De meeste veiligheidsregio's zijn van mening dat de veiligheidsregio's partijen verbindt door middel van bijeenkomsten of opleidingen. Ook het aanbieden van specifieke dienstverlening zoals de evenementenkalender wordt gezien als een taak in het kader van evenementenveiligheid. Daarna volgt de adviseringstaak. Andere taken op het gebied van evenementenveiligheid die veiligheidsregio's uitvoeren zijn het organiseren van oefeningen, maken van risicoanalyses, vergunningverleners ondersteunen in hun taak en integrale operationele voorbereiding organiseren.

*Resultaten surveyonderzoek veiligheidsregio's:*



*Figuur 6: taken die veiligheidsregio's uitvoeren op het gebied van evenementenveiligheid (perspectief gemeenten).*

Verreweg de meeste gemeenten zien evenementenadviesing als de taak van de veiligheidsregio. Het merendeel is ook van mening dat het aanbieden van specifieke dienstverlening een taak is van de veiligheidsregio. Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat de veiligheidsregio's ook een taak hebben in het verbinden van partijen. Bij het antwoord 'anders' valt op dat veiligheidsregio ook een bijzondere taak hebben in het verbinden van gemeenten nu in coronatijd. Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat sommige gemeenten de andere taken van de veiligheidsregio zien als een verlengde van de evenementenadviestaak.

Respondenten geven verschillende verklaringen voor het verschil in taakuitvoering, zoals geografische ligging van de veiligheidsregio, homogeniteit van gemeenten (sociaal, ecologisch, economisch), incidenten uit het verleden en bestuurlijke betrokkenheid. Iedere regio heeft zijn eigen context en omgeving die van invloed zijn op de wijze waarop de veiligheidsregio haar taken uitvoert. Ook organisatorische ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de regionalisering brandweer, zijn van invloed op de taakuitvoering aldus de respondenten. Tot slot merken respondenten op dat nu tijdens de coronapandemie vragen rondom evenementenveiligheid enorm toenemen en dat dit dus ook van invloed is op taken die veiligheidsregio's uitvoeren.

Onderstaand volgen de onderzoeksresultaten die ingaan op de vier principes voor goede veiligheidszorg als geformuleerd door I. Helsloot en M. de Vries (2012).

#### *4.2.1.3 Principe I Financiering volgt gezag*

Het gaat hierbij om aansturing over middelen. Het niet maken of onvolledig maken van afspraken tussen veiligheidsregio's en gemeenten over tijd en financiën ten aanzien van taakuitvoering evenementenveiligheid kan leiden tot ineffectieve en inefficiënte uitvoering van de taak.

In geen van de onderzochte plannen (uitvoeringsrichtlijnen, -kaders of beleidsplannen) staan financieringsafspraken met betrekking tot de taakuitvoering. Uit het surveyonderzoek blijkt dat één veiligheidsregio financiële afspraken heeft gemaakt met het regionaal bestuur van de veiligheidsregio met betrekking tot taakuitvoering evenementenveiligheid. Uit het surveyonderzoek is niet duidelijk geworden hoe deze afspraken in de praktijk vorm krijgen.

#### *4.2.1.4 Principe II: Adviseurs moeten 'in dienst' van het bevoegd bestuur zijn, omdat zij anders altijd eenzijdig zullen adviseren ten behoeve van het deelbelang waarover zij adviseren.*

Dit principe veronderstelt dat de adviseurs van de veiligheidsregio en politie altijd integraal moeten adviseren, omdat de bestuurder anders zelf de belangen moet afwegen. In het surveyonderzoek is gekeken of er integraal geadviseerd wordt en op welke wijze dit wel of niet tot stand komt.

---

*Er is sprake van integraal adviseren wanneer brandweer, GHOR en politie gezamenlijk risico's signaleren, beschrijven en vervolgens op basis daarvan één advies opstellen. Integraal adviseren levert een brede kijk op vanuit de operationele diensten op het evenement.*

---

Er wordt integraal geadviseerd door veiligheidsregio's zo blijkt uit het surveyonderzoek. Echter zijn er verschillende opvattingen over de vorm van het integrale advies. Grofweg zijn er drie vormen te onderscheiden:

1. Er is één integraal advies namens veiligheidsregio (brandweer, GHOR én politie).
2. Monodisciplinaire adviezen van brandweer, GHOR en politie zijn afgestemd op elkaar en samengevoegd in één document.
3. Monodisciplinaire adviezen van brandweer, GHOR en politie met daaraan toegevoegd een advies van 'de veiligheidsregio'.

Naast deze drie vormen zijn er ook nog combinaties van bovenstaande vormen.

De respondenten van de veiligheidsregio's geven aan dat het procesmodel evenementenveiligheid leidend is in de aanpak voor risico (C) evenementen. De respondenten vragen zich af of door de procesmatige aanpak het 'echte veiligheidsvraagstuk' bij bijvoorbeeld aandacht (B) evenementen aan de orde komt. Hiermee wordt bedoeld of alle risico's voldoende inzichtelijk worden wanneer er monodisciplinair (vanuit één kolom) een risicoanalyse wordt gemaakt. Aandacht (B) evenementen worden vaak door niet-professionele evenementenorganisatoren met minder kennis en knowhow georganiseerd. De integrale benadering en advisering kan volgens de veiligheidsregio's juist bij aandacht (B) evenementen risico's terugdringen. Dit kan volgens de veiligheidsregio's ook het risicobewustzijn bij niet-professionele evenementenorganisatoren verhogen.

Uit de interviews met de respondenten van de veiligheidsregio's komt naar voren dat twee veiligheidsregio's bij aandacht (B) en risico (C) evenementen integraal adviseren door gezamenlijk met alle partijen (brandweer, GHOR, politie, gemeente en organisator) in overleg te gaan en een risicoanalyse maken. Op basis van de risicoanalyse wordt een integraal advies opgesteld. Twee andere veiligheidsregio's geven aan dat er sprake is van afgestemde adviezen in plaats van een integraal advies. De adviezen worden per operationele dienst opgesteld en achteraf wordt bekeken of er geen tegenstrijdigheden in de adviezen staan. Eén veiligheidsregio geeft aan alleen bij risico (C) evenementen een integraal advies uit te brengen.

In het surveyonderzoek onder de gemeenten is gevraagd of er één advies bestaat namens brandweer, GHOR en politie. Hierbij geeft 68% van de gemeenten aan dat er één advies bestaat, terwijl 32% van de gemeenten spreekt over een bundeling van losse adviezen. De gemeenten die hebben aangegeven dat het gaat om losse adviezen, geven aan dat er wel coördinatie op de adviezen plaatsvindt.

#### *4.2.1.5 Principe III Algemeen bestuur dwingt professionals tot effectiviteit.*

Dit principe stelt dat directe aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur noodzakelijk is om effectiviteit af te dwingen. In het geval van de veiligheidsregio's kan het regionaal bestuur veiligheidsregio gezien worden als het integraal verantwoordelijke bestuur. Dit zijn de burgemeesters van de betreffende regiogemeenten.

---

*Uit het surveyonderzoek blijkt dat slechts één veiligheidsregio in haar beleidsplan een opdracht heeft vastgelegd die specifiek ingaat op evenementenveiligheid. De opdracht luidt: samen werken aan aantrekkelijke en veilige evenementen. Met 'samen' wordt bedoeld de regionale gemeenten en hulpverleningsdiensten c.q. de veiligheidsregio.*

---

Bij evenementenveiligheid speelt het capaciteitsvraagstuk vaak een rol, echter het maken van afspraken hierover vinden burgemeesters complex. Burgemeesters zijn er geen voorstander van om bijvoorbeeld een verdeelsleutel af te spreken over capaciteit die de veiligheidsregio beschikbaar stelt



voor taken op het gebied van evenementenveiligheid. Het mag volgens de burgemeesters nooit gebeuren dat de veiligheidsregio bij een aanvraag voor een evenementen niet adviseert, omdat er geen tijd of formatie voor handen is. Tegelijkertijd is men ook van mening dat er geen sprake kan en mag zijn van 'vrijblijvendheid' en is de veiligheidsregio niet onuitputtelijk. Het maken van afspraken met elkaar zou volgens bestuurders wel noodzakelijk zijn.

Eén burgemeester merkt op dat het soms lijkt dat bestuurders angst hebben om over evenementen en de consequenties daarvan voor de operationele diensten te spreken. De angst kan volgens de burgemeester zijn dat het spreken hierover een discussies blootlegt die men liever niet bespreekbaar maakt (zoals de verdeling van capaciteit). Ook geeft de burgemeester aan dat het gremium veiligheidsregio misschien niet altijd het juiste gremium is om hierover te spreken, maar dat andere bestuurlijke gremia hier niet of onvoldoende in voorzien.

Bestuurders zijn het erover eens dat gezien de huidige situatie in de samenleving (pandemie) dit het juiste moment is om over evenementenveiligheid te praten. Om tot heldere en goede afspraken te komen dienen volgens twee burgemeesters eerst de behoeften van de gemeenten in kaart te worden gebracht. Daarnaast geven enkele burgemeesters en ambtenaren aan dat het wel goed zou zijn om vast te leggen hoever de 'adviseurstaak' van de veiligheidsregio reikt, oftewel het helder definiëren van de taakstelling. Met een heldere afspraak zou de veiligheidsregio formatieruimte en begroting kunnen labelen aan deze taakstelling.

#### *4.2.1.6 Principe IV Effectieve samenwerking tussen organisaties.*

Dit principe gaat over het maken van integrale prestatieafspraken tussen bestuur en de samenwerkende partijen. In nagenoeg alle veiligheidsregio's zijn procesafspraken vastgelegd in een uitvoeringsrichtlijn, -kader of beleidsdocument. Deze zijn in bijna alle gevallen gebaseerd op het procesmodel evenementenveiligheid. De meeste documenten beperken zich echter tot het beschrijven van het proces en een vermelding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Opvallend is dat geen van de onderzochte documenten zich beperkte tot de veiligheidsregio, maar dat juist alle partijen zijn genoemd (organisator, gemeente, politie, veiligheidsregio en soms zelfs meer.

Sommige veiligheidsregio's werken met 'pakket-afspraken'. Dit houdt in dat bijvoorbeeld bij risico (C) evenementen gemeenten een pakket wordt aangeboden door de veiligheidsregio: risicoanalyse, integraal advies, oefenmoment en/of schouw. Dit verschilt per veiligheidsregio.

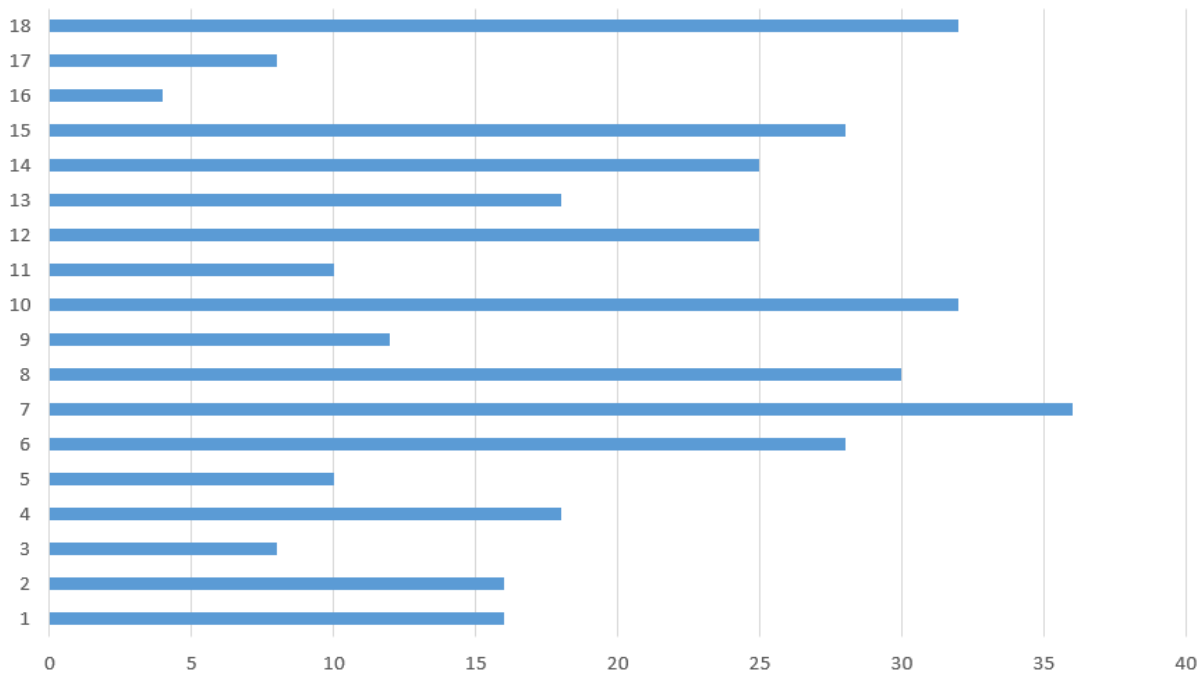
#### *4.2.2 Organisatie-inrichting*

Om de taken op het gebied van evenementenveiligheid uit te voeren heeft de veiligheidsregio een organisatie ingericht. In de nu volgende paragrafen worden de resultaten weergegeven over hoe de taak belegd is en hoeveel uur hieraan besteed wordt (§4.2.2.1). Dit is afgezet tegen het aantal regiogemeenten van de veiligheidsregio. Tot slot is gekeken naar de beschikbare functionarissen per operationele dienst per veiligheidsregio op het gebied van evenementenveiligheid (§4.2.2.2).

##### *4.2.2.1 Inrichting van taak & besteedbare uren*

In het surveyonderzoek onder de veiligheidsregio's is gevraagd hoe de veiligheidsregio's taken ten aanzien van evenementenveiligheid hebben belegd. Uit het onderzoek blijkt dat veel veiligheidsregio's een coördinator/functionaris hebben aangewezen die belast is met taakuitvoering

evenementenveiligheid. Deze functionaris zorgt er vaak voor dat er een beleids-/uitvoeringskader is, geeft tevens inhoud en vorm aan samenwerking met gemeenten en de operationele diensten. Alhoewel de meeste veiligheidsregio's over een dergelijke functionaris beschikken is er verschil te zien in de besteedbare uren voor de uitvoering van genoemde taken. Onderstaande tabel geeft weer wat de besteedbare uren zijn van de functionaris belast met taken in het kader van evenementenveiligheid per veiligheidsregio. De variatie ligt tussen 0,1 en 1 FTE (fulltime).



Figuur 7: besteedbare uren coördinatoren evenementenveiligheid per veiligheidsregio.

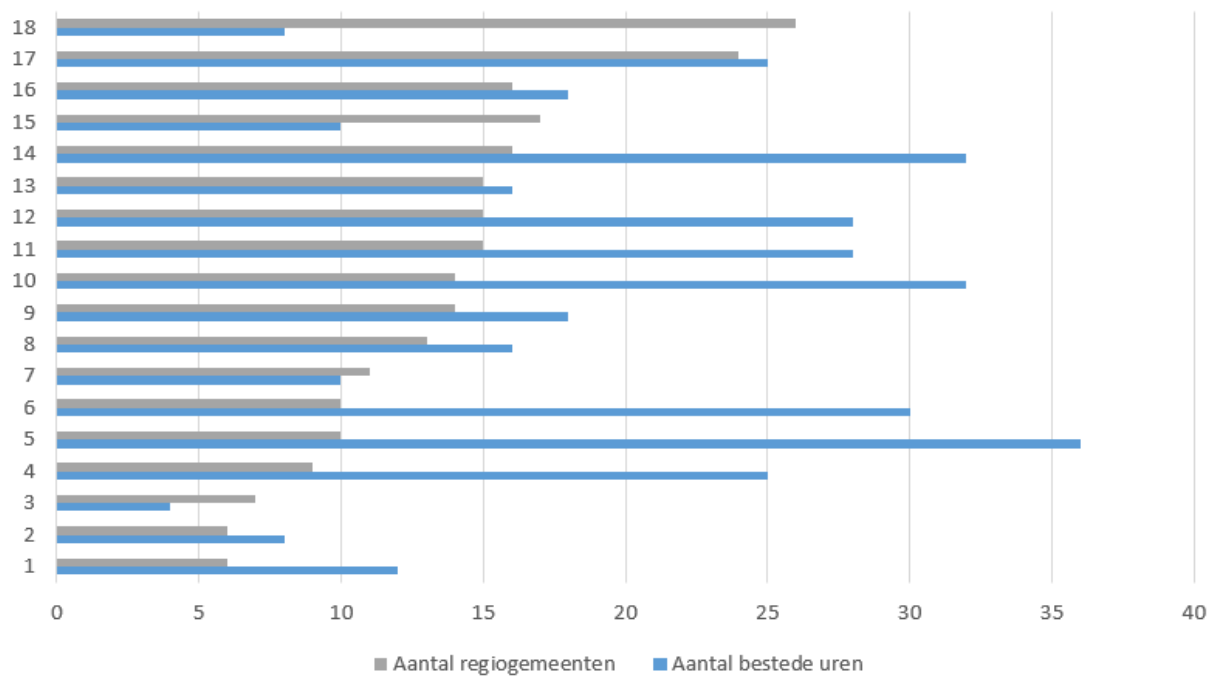
Het beleggen van de taak en daarmee de besteedbare uren voor de functionaris is per veiligheidsregio verschillend. Er zijn ongeveer drie varianten van taakuitvoering:

1. De coördinatie wordt door een specifiek aangewezen functionaris van de veiligheidsregio ingevuld;
2. De coördinatie is als neventaak belegd bij een functionaris van de operationele diensten (brandweer of GHOR), het wordt 'erbij gedaan';
3. De operationele diensten tezamen vormen gezamenlijk een overleg waarin één van hen optreedt als voorzitter. De coördinatierol wordt per evenement ingevuld.

Variatie 1 en 2 komen het meeste voor, optie 3 een enkele keer. Opvallend is dat in één veiligheidsregio de coördinator is aangesteld door de gemeente en de operationele diensten samen om daarmee de verantwoordelijkheid voor het proces 'breed' te beleggen.

Uit de interviews met de veiligheidsregio's kwam naar voren dat het aantal te besteden uren voor sommige veiligheidsregio's een jaarlijks discussiepunt is voor het bestuur. Dit omdat het een niet-wettelijke taak is. Vooral nog is er geen sprake dat de taak niet meer wordt uitgevoerd.

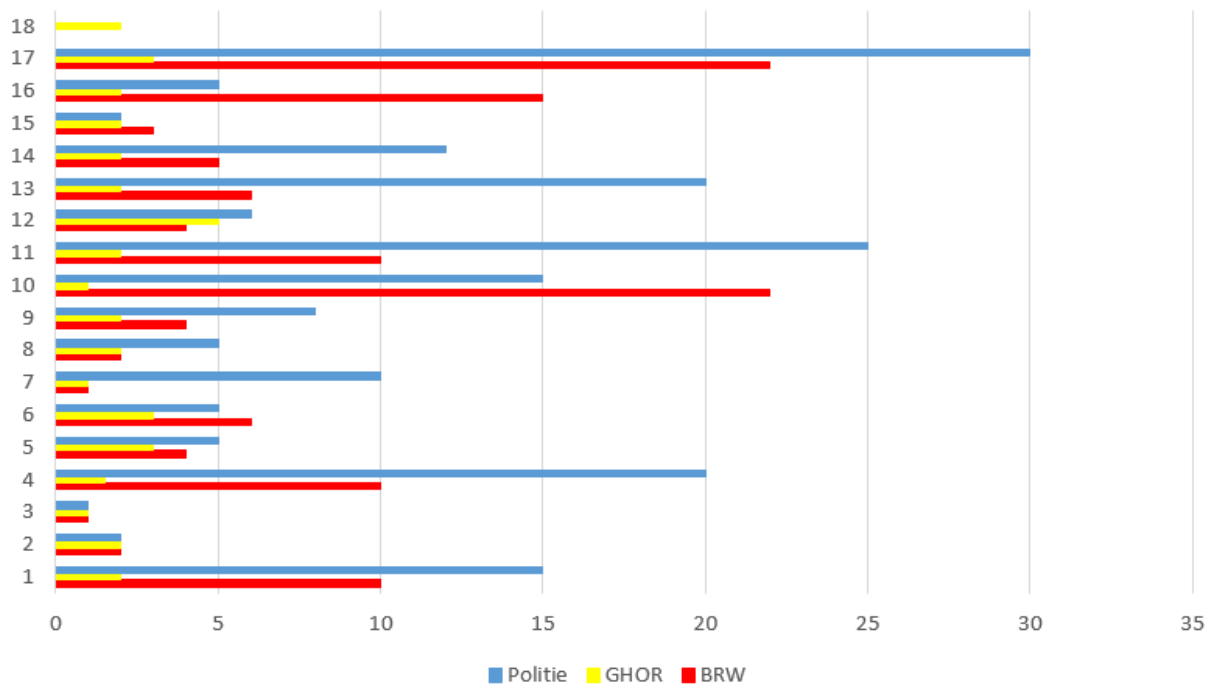
In het surveyonderzoek is ook gekeken naar het aantal regiogemeenten per veiligheidsregio, omdat dit mogelijk van invloed kan zijn op het aantal uren dat er besteed wordt door de veiligheidsregio aan evenementenveiligheid. In onderstaande tabel is het aantal regiogemeenten (grijs) afgezet tegen het aantal bestede uren door de veiligheidsregio (blauw) per veiligheidsregio.



*Figuur 8: aantal regiogemeenten afgezet tegen het aantal bestede uren door de veiligheidsregio aan taken in het kader van evenementenveiligheid.*

#### 4.2.2.2 Inzet per operationele dienst

Zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde is geweest, hebben operationele diensten een adviserende taak richting het openbaar bestuur op het gebied van evenementenveiligheid. Echter het aantal beschikbare functionarissen per operationele dienst om evenementenadvisering uit te voeren verschilt per operationele dienst en per veiligheidsregio. De GHOR-organisatie heeft het minst aantal adviseurs beschikbaar met gemiddeld twee functionarissen per veiligheidsregio. Bij de brandweer zijn de verschillen groot: r tussen de twee en tweeëntwintig adviseurs beschikbaar. Dit beeld komt overeen met de politieorganisatie die over het algemeen veel functionarissen beschikbaar heeft voor evenementenadvisering. De nu volgende tabel laat per veiligheidsregio en per operationele dienst het aantal beschikbare functionarissen zien.



Figuur 9: aantal beschikbare functionarissen per operationele dienst per veiligheidsregio.

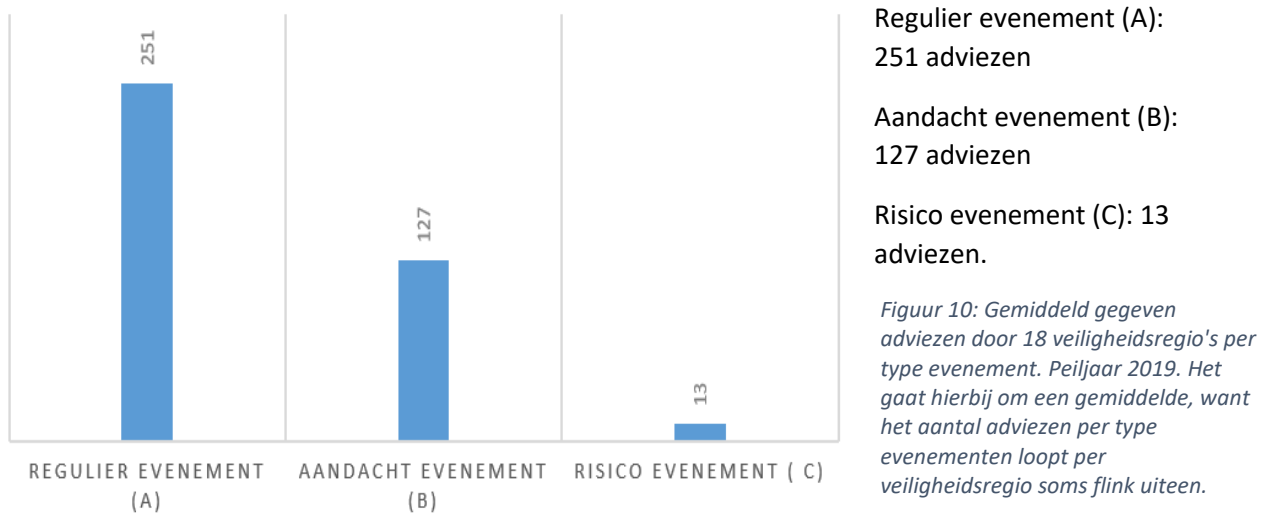
#### 4.2.3 Procesinrichting

Het procesmodel evenementenveiligheid (HEV) is een hulpmiddel bij de voorbereiding, vergunningverlening en de organisatie van evenementen en is voor gemeenten, veiligheidsregio's, politie en organisatoren van evenementen (Hijum & Oberijé, 2018). Nagenoeg alle veiligheidsregio's uit het surveyonderzoek hanteren het procesmodel evenementenveiligheid in hun werkwijze. Dat is terug te zien in de planvorming van de veiligheidsregio's en blijkt uit de interviews. Ook hanteren alle veiligheidsregio de drie typen evenementen: (A) reguliere evenementen, (B) aandacht evenementen en (C) risico evenementen. Voor ieder type evenement is een behandelaanpak uitgeschreven, waarbij volgens het procesmodel bij aandacht (B) en risico (C) evenementen altijd advies gevraagd dient te worden aan veiligheidsregio en politie. Voor reguliere evenementen (A) geeft het procesmodel aan dat een advies aanvraag optioneel is. De behandelaanpak wordt door geïnterviewde gemeenten toegepast. Hoe integrale advisering wordt vormgegeven is eerder beschreven in §4.2.1.4. Gemeenten, veiligheidsregio's, politie en andere betrokkenen zijn overigens niet verplicht zijn om het procesmodel toe te passen.

In de nu volgende paragrafen wordt nader ingegaan op het aantal adviezen per type evenement (§4.2.3.1), kwaliteit van advisering (§4.2.3.2) en evenementenveiligheid als veilig kritisch proces voor de gemeente (§4.2.3.3).

#### 4.2.3.1 Aantal adviezen per veiligheidsregio

In het surveyonderzoek van de veiligheidsregio's is uitvraag gedaan naar de hoeveelheid evenementenadviezen per type evenement. Het peiljaar is 2019. Dit is uitgedrukt in gemiddelde voor de 18 deelnemende veiligheidsregio's en ziet er als volgt uit:



Gemeenten is gevraagd wanneer zij de veiligheidsregio's vragen om een advies. Uit het surveyonderzoek blijkt dat 17% van de gemeenten altijd een advies vraagt en 83% geeft aan dit niet altijd te doen. De motivatie om niet altijd een advies te vragen is het feit dat er met veiligheidsregio's de afspraak is om bij alleen aandacht (B) en risico (C) evenementen een advies aan te vragen. In uitzonderlijke gevallen waarbij er twijfels zijn over de veiligheidsrisico's op een regulier evenement overwegen gemeenten om ook een regulier evenement (A) in te dienen ter advisering. Gemeenten die altijd een advies aanvraag doen, geven aan dat dit mede komt door corona en daarom ook reguliere evenementen nu aanbieden ter advisering of omdat ze conform de afspraak altijd advies vragen bij aandacht- (B) of risico (C) evenementen.

#### 4.2.3.2 Kwaliteit van advisering

In het surveyonderzoek is gevraagd naar de kwaliteit van advisering. 91% van de gemeentelijke respondenten is tevreden over de kwaliteit van advisering ten opzichte van 9% die minder tevreden is. Deze groep respondenten is van mening dat adviezen soms beter gemotiveerd en onderbouwd mogen zijn en dat de veiligheidsregio als 'vertragend' wordt ervaren. Het duurt lang voordat er een (integraal) advies is gevormd. Respondenten die tevreden zijn geven aan dat de adviezen praktisch toepasbaar en helder omschreven zijn, evenals dat het overeenkomt met inzichten die de gemeenten zelf hebben.

#### 4.2.3.3 Veilig kritisch proces voor gemeenten

Het evenementenvergunningenproces werd naar aanleiding van het monstertruck ongeval in Haaksbergen (2014) door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid aangemerkt als een veilig kritisch proces (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). Het positioneren van de burgemeester en het professionaliseren van de vergunningverlener waren belangrijke lessen na Haaksbergen.

---

*“Het is meer dan enkel vergunningverlening, het in gesprek zijn met de evenementenorganisator is van cruciaal belang in het proces”, aldus een ambtenaar APV en bijzondere wetten.*

---

Voor gemeenten is het vooral van belang om in gesprek te zijn met de evenementenorganisatoren, zodat zij zo vroeg mogelijk in het proces gevoel krijgen bij het te organiseren evenement. De gemeenten ervaren het vergunningverleningsproces als een complex proces waar veel bij komt kijken. Enkele gemeenten gaven aan dat het incident in Haaksbergen de regeldruk heeft verhoogd. Het is voor gemeenten lastig om aan evenementenorganisatoren uit te leggen waarom alle regels noodzakelijk zijn.

De bestuurlijk-ambtelijke samenwerking ten aanzien van evenementenvergunningen is wisselend per gemeenten. In een aantal gemeenten wil de burgemeester van alle evenementen op de hoogte zijn, terwijl in andere gemeenten de burgemeester alleen geïnformeerd wordt als het proces stagneert. In de interviews werd daarover gezegd dat het evenementenvergunningverleningsproces een ‘going concern proces’ is dat vooral ambtelijk wordt ingevuld. Hiermee wordt bedoeld dat het een regulier proces is waarbij er niet de verwachting is dat er een afwijking in het proces zal optreden.

Waar veel gemeenten ook mee te maken hebben (en vooral de burgemeester) is de politieke inmenging bij evenementen. Lokale verenigingen die evenementen organiseren zoeken vaker hun weg naar de gemeenteraad of wethouder. Zij proberen via de politieke weg minder regels af te dwingen. De politieke druk op evenementenproces wordt daarmee als hoog ervaren. Bestuurders zijn unaniem van mening dat honderd procent veiligheid niet bestaat en daarmee ook niet alles is af te dwingen in een evenementenvergunning, maar dat regels nu eenmaal noodzakelijk zijn.

---

*“Het is soms op eieren lopen” aldus een burgemeester over de politieke inmenging bij lokale evenementen.*

---

Tot slot merkten ambtenaren zelf op dat dit ook een kwetsbaar proces voor gemeenten is, vanwege het personeelsverloop op het gebied van APV en bijzondere wetten (zoals de functie waaronder evenementenvergunning valt vaak wordt genoemd) hoog is. Door dit hoge verloop gaat continu kennis en kunde op het vakgebied verloren. Gemeenten zien de veiligheidsregio als een ‘constante factor’ in het proces, omdat mensen er langer werkzaam zijn en het kennisniveau hoog is.

#### Invloed gemeentelijke proces op taakuitvoering veiligheidsregio

Volgens de veiligheidsregio’s worden de taken in meer of mindere mate beïnvloed door ‘de vraag’ die gemeente hebben. Het risicobewustzijn van gemeenten verschilt per gemeente volgens de veiligheidsregio’s. Gemeenten zouden kritisch mogen kijken naar de capaciteit die beschikbaar is voor evenementenvergunningverlening en op welke wijze de ambtenaren geschoold zijn op het gebied van risicomanagement. Al wordt ook opgemerkt dat landelijke scholing hiervoor ontbreekt

(het is immers een juridisch vak). Het risicobewustzijn bij de gemeenten is bepalend voor de invulling van het proces aldus de veiligheidsregio's. De gemeente is immers de spin in het web als het gaat om het totale evenementenproces.

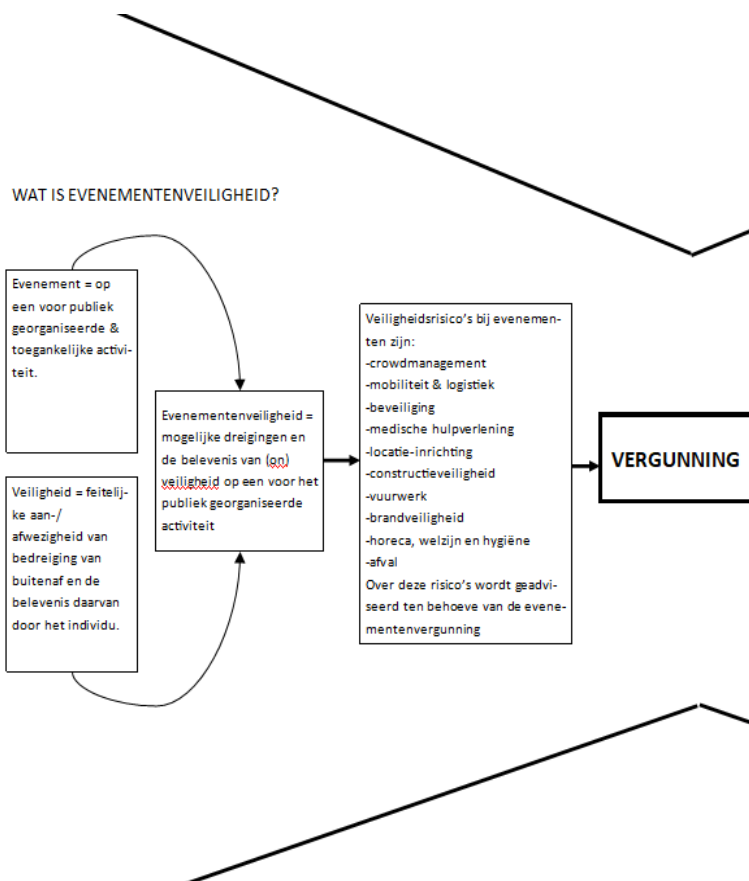
Dit hoofdstuk geeft op basis van het surveyonderzoek, deskresearch en interviews een beeld weer van de onderzoeksresultaten. In het nu volgende hoofdstuk worden deze onderzoeksresultaten gekoppeld aan de theorie.

## 5. Analyse

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten als beschreven in hoofdstuk 4 gekoppeld aan de theorie uit hoofdstuk 2. Er wordt bekeken hoe de praktijk zich verhoudt tot de theorie. De relevante factoren uit het onderzoeksmodel komen in volgorde van het proces aan de orde in dit hoofdstuk.

### 5.1 Evenementenveiligheid

Het eerste deel van het onderzoek gaat nader in op wat evenementenveiligheid is. In het theoretisch kader wordt dit geduid als de mogelijke bedreigingen (risico's) en de beleving van (on)veiligheid op een voor het publiek georganiseerde activiteit. De risico's gaan specifiek in op crowdmanagement, mobiliteit, openbare orde, medische hulpverlening, brandveiligheid, locatie-inrichting, constructie-veiligheid en hygiëne (horeca, afval en welzijn). In de schematische weergave (hoofdstuk 2) is dit als volgt weergegeven:



Figuur 11: uitsnede uit het onderzoeksmodel.

De term 'evenementenveiligheid' roept een scala aan gedachten op bij de respondenten. Het geeft direct de breedte van het thema aan. Of het nu gaat om risico's (brandveiligheid, verkeersveiligheid, gezondheid en flora en fauna) of het in gesprek zijn met evenementenorganisatoren, iedere respondent heeft deels een eigen perceptie. Voor sommige respondenten staat de fysieke veiligheid centraal, terwijl voor andere respondenten het proces rondom evenementenvergunningen centraal staat. Voor de bestuurders staat het voorkomen van incidenten centraal, maar ook de economische, sociale en culturele belangen van evenementen zijn voor bestuurders belangrijk.



De diverse gedachten die respondenten hebben rondom evenementenveiligheid betekenen dat niet iedereen hetzelfde verstaat onder de term 'evenementenveiligheid'. Het gevaar bestaat dat partijen hun eigen interpretatie erop nahouden en daardoor niet steeds op hetzelfde niveau praten over dit onderwerp.

### 5.1.1 Te adviseren risico's door veiligheidsregio's en/of politie

Uit de praktijk blijkt dat over de veiligheidsrisico's, als genoemd in het theoretisch kader, door veiligheidsregio's (en politie) geadviseerd worden ten behoeve van evenementenvergunning. Veiligheidsregio's en gemeenten hebben deels dezelfde en deels een verschillende interpretatie als het gaat om risico's waarover geadviseerd wordt. Dit wordt duidelijk uit de volgende tabel:

Veiligheidsrisico	Percentage respondenten dat van mening is dat over het betreffende risico geadviseerd wordt door veiligheidsregio en/of politie.	
	Perspectief veiligheidsregio's	Perspectief gemeenten
<b>Crowdmanagement</b>	94%	94%
<b>Mobiliteit &amp; logistiek</b>	94%	70%
<b>Beveiliging</b>	89%	83%
<b>Medische hulpverlening</b>	89%	89%
<b>Locatie-inrichting</b>	83%	83%
<b>Constructieveiligheid</b>	33%	30%
<b>Vuurwerk</b>	50%	26%
<b>Brandveiligheid</b>	89%	89%
<b>Horeca, welzijn en hygiëne</b>	83%	47%
<b>Drinkwater, sanitair en drugsgebruik</b>	94%	81%
<b>Afvalbeheer</b>	44%	21%

*Vergelijking 1: vergelijking tussen veiligheidsregio's en gemeenten met betrekking tot de risico's waarover geadviseerd wordt door veiligheidsregio's en/of politie. Antwoorden zijn uitgedrukt in percentage van totaal aantal respondenten dat het risico's heeft aangekruist.*

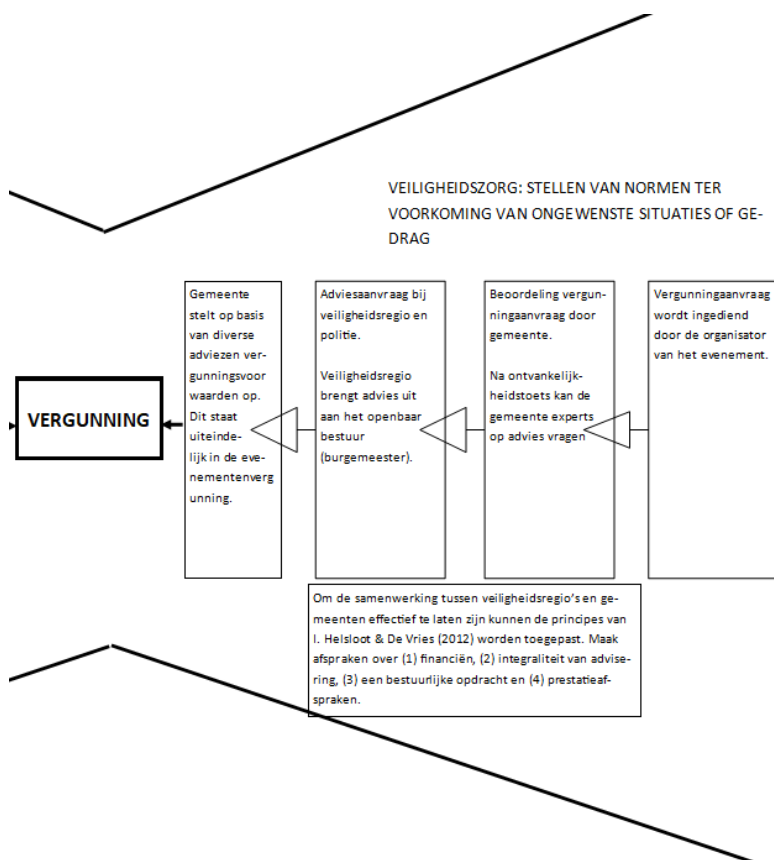
Veiligheidsregio's en gemeenten hebben dezelfde interpretatie dat over crowdmanagement, beveiliging, medische hulpverlening, locatie-inrichting en brandveiligheid geadviseerd wordt door veiligheidsregio/politie. Gemeenten zullen de veiligheidsregio's of politie met betrekking tot die risico's benaderen voor advies.

Een verklaring voor de interpretatieverschillen zou kunnen zijn dat niet alle risico's op ieder evenement voorkomen. Vuurwerk of constructiewerken komen nu eenmaal niet op ieder evenement voor. Het is logisch dat daar dan geen advies over wordt ingewonnen. Een andere verklaring voor de verschillen kan zijn dat het niet duidelijk is welke partij welke expertise in huis heeft. Dit kan betekenen dat gemeenten veiligheidsregio's en of politie daarom niet vragen voor advisering op specifieke risico's.

## 5.2 Veiligheidszorg: normen stellen ter voorkoming van ongewenste situaties of gedrag

Het stellen van normen door de overheid heeft als doel het voorkomen van ongewenste situaties of gedrag. De evenementenvergunning is daarvoor het belangrijkste instrument. In de theorie is globaal omschreven hoe een evenementenvergunning tot stand komt. De taak die de veiligheidsregio in dit proces heeft is het adviseren van het openbaar bestuur over de risico's en passende maatregelen voor het evenement. Bestuurlijke afspraken met betrekking tot financiën, integraliteit van advisering, de bestuurlijke opdracht en prestatieafspraken moeten ervoor zorgen dat de veiligheidsregio haar

taak efficiënt en effectief uitvoert. In het onderzoeksmodel (hoofdstuk 2) is dit als volgt weergegeven:



Figuur 12: uitsnede uit het onderzoeksmodel.

De analyse in dit hoofdstuk richt zich met name op de processtap die ingaat op de adviserende taak van de veiligheidsregio's. De analyse gaat in op wat de taak van de veiligheidsregio's is in het kader van evenementenveiligheid en de afspraken die daaraan ten grondslag liggen (§5.2.1), de organisatie-inrichting van de veiligheidsregio om deze taak te kunnen vervullen (§5.2.2) en de procesinrichting door de veiligheidsregio's (§5.2.3).

## 5.2.1 Beleid en afspraken

De basis voor veiligheidsregio's om taken uit te voeren ligt in de Wet veiligheidsregio's. In deze paragraaf wordt geanalyseerd hoe de taakuitvoering zich verhoudt tot de wettelijke opdracht (§5.2.1.1 en §5.2.1.2). Daarnaast wordt in deze paragraaf aan de hand van de theorie van Helsloot en De Vries (2012) geanalyseerd welke afspraken ten grondslag liggen voor de taakuitvoering (§5.2.1.3 tot en met §5.2.1.6).

### 5.2.1.1 Taak veiligheidsregio's

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat veiligheidsregio's, burgemeesters en gemeenteambtenaren het er unaniem over eens zijn dat de taak van de veiligheidsregio is het adviseren van het openbaar bestuur ten aanzien van risico's bij evenementen. Deze adviestaak past ook bij de omschrijving in de

Wet veiligheidsregio artikel 10 waarin staat dat de veiligheidsregio als taak hebben het adviseren van het bevoegd gezag over risico's op branden, rampen en crisis (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007). Risico's op evenementen kunnen leiden tot een ramp of crisis. Het is legitiem dat veiligheidsregio's als expert op dit terrein hun advies uitbrengen ten aanzien van risico's bij evenementen. Deze expertrol wordt versterkt door het feit dat kennis en kunde regionaal gebundeld wordt.

Wat de wet niet expliciteert maar uit de praktijk naar voren komt, is dat er onduidelijkheid bestaat tot waar in het proces van vergunningverlening deze adviestaak reikt. Oftewel beperkt de adviserende taak zich tot aan het moment dat de vergunning verleend wordt of is er nadien ook een taak voor de veiligheidsregio. Een voorbeeld hiervan is het 'slecht-weer' scenario. Burgemeesters zouden graag een advies ontvangen van de veiligheidsregio over het wel of niet door laten gaan van het evenement. Echter hier ontstaat spanning, omdat het afgelasten van een evenement een bevoegdheid is van de burgemeester en niet van de veiligheidsregio. Het afgelasten van een evenement heeft (financiële) consequenties. Veiligheidsregio's zijn wellicht daardoor op dat moment terughoudender met hun advies, omdat zij niet verantwoordelijk willen zijn voor de consequenties. Anderzijds willen burgemeesters hun besluit om een evenement af te lasten wel onderbouwen met een advies van experts.

#### 5.2.1.2 Overige taken

Veiligheidsregio's vervullen ook andere taken op het terrein van evenementenveiligheid die niet op de Wet veiligheidsregio's zijn gebaseerd. Uit het surveyonderzoek blijkt dat er tussen veiligheidsregio's en gemeenten een verschil van interpretatie is wat veiligheidsregio's als overige taken hebben in het kader van evenementenveiligheid. Dit blijkt uit de volgende tabel:

Overige taak	Percentage respondenten dat van mening is welke andere taken veiligheidsregio's hebben in het kader van evenementenveiligheid	
	Perspectief veiligheidsregio's	Perspectief gemeenten
<b>Evenementenadvisering</b>	78%	96%
<b>Partijen verbinden d.m.v. bijeenkomsten, opleidingen, etc.</b>	94%	51%
<b>Aanbieden van specifieke dienstverlening zoals de evenementenkalender</b>	83%	74%
<b>Anders, namelijk</b>	28%	9%

*Vergelijking 2: interpretatieverschil tussen veiligheidsregio's en gemeenten met betrekking tot taakuitvoering anders dan adviseren door veiligheidsregio's. Antwoorden zijn uitgedrukt in percentage van het totaal aantal respondenten dat het type taak heeft aangekruist.*

De taak 'partijen verbinden door middel van het organiseren van bijeenkomsten of opleidingen' wordt door sommige gemeenten gezien als een verlengde van de adviestaak. Veiligheidsregio's beschouwen dit als een belangrijke (extra) taak om zo het risicobewustzijn en het belang van veilige evenementen bij diverse partijen onder de aandacht te brengen. Investeren in de relatie en daarmee bijdragen aan het verhogen van dat risicobewustzijn draagt bij aan een betere samenwerking inclusief meer wederzijds begrip. Daarmee wordt beoogd het proces van advisering efficiënter uit te voeren. Veiligheidsregio's investeren ook in opleidingen voor zowel eigen adviseurs als vergunningverleners van gemeenten. Dit doen veiligheidsregio's omdat landelijke scholing op gebied van evenementenveiligheid voor zowel adviseurs van de veiligheidsregio als vergunningverleners van gemeenten ontbreekt of niet volledig is. Het feit dat veiligheidsregio's dit organiseren zegt iets over een ontstane behoefte.

Met de taak 'het aanbieden van specifieke dienstverlening' wordt onder andere bedoeld het beheren en delen van regionale evenementenkalender(s). In de praktijk is te zien dat veel veiligheidsregio's gebruik maken van evenementenkalenders ten behoeve van hun eigen operationele voorbereiding. In die zin kan deze taak worden gezien als randvoorwaardelijk voor het uitvoeren van het eigen (advies)proces. Evenementenkalenders worden ook gebruikt om het proces van advisering vorm te geven. De gemeenten melden de evenementen aan in de evenementenkalender en kunnen direct digitaal een verzoek voor advisering indienen. Gemeenten en veiligheidsregio's dragen samen zorg voor een actuele evenementenkalender. Het gezamenlijke belang en profijt dat veiligheidsregio's er zelf van hebben maakt dat veiligheidsregio's deze taak op zich nemen.

Andere taken betreffen ook het organiseren van specifieke oefeningen of het maken van risicoanalyses. Veiligheidsregio's die hier relatief gezien veel tijd aan besteden hebben over het algemeen een uitgebreide formatie om deze evenemententaken uit te voeren. Veiligheidsregio's die minder capaciteit hebben bieden bijvoorbeeld wel oefeningen aan, maar alleen bij bepaalde risico evenementen en maximaliseren dit aantal op jaarbasis. Het is bij die veiligheidsregio's niet een kwestie van niet willen, maar de capaciteit bepaald in welke mate veiligheidsregio's deze taak kunnen uitvoeren.

In hoeverre veiligheidsregio's andere taken dan advisering op zich nemen heeft ook te maken met de visie van betreffende veiligheidsregio. Er zijn veiligheidsregio's die een sterk faciliterende rol hebben richting hun regiogemeenten en in die zin hun gemeenten deels ontzorgen. Daarnaast zijn er veiligheidsregio's die zich sterk op hun adviesrol richten en andere taken overlaten aan de gemeenten. De visie die een veiligheidsregio nastreeft is vaak terug te zien in het gehele takenpakket van de veiligheidsregio.

#### *5.2.1.3 Principe I Financiering volgt gezag*

Uit zowel het surveyonderzoek als de interviews komt naar voren dat er slecht één veiligheidsregio aangeeft dat er financiële afspraken zijn tussen de veiligheidsregio en gemeenten ten aanzien van taakuitvoering evenementenveiligheid. In de theorie is aangegeven dat veiligheidsregio's gefinancierd worden voor wettelijke taken. Echter, evenementenadviesing, is een niet-wettelijke taak waar veiligheidsregio's zelf (financiële) afspraken over moeten maken. In de praktijk blijkt dat dit zelden tot stand komt. Hoewel niet is aangetoond in dit onderzoek dat het ontbreken van financiële kaders in de praktijk leidt tot verschillende vormen van uitvoering bij veiligheidsregio's is dit wel mogelijk. Het is namelijk afhankelijk van de veiligheidsregio welke prioriteit zij geven aan de taakuitvoering en daarmee de beschikbare middelen.

Het principe wordt ook aangeduid als "op je eigen centen pas je het best". In dat licht bezien is het bijzonder dat het weinig transparant is wat de financiële investering van veiligheidsregio's is ten aanzien van evenementenveiligheid. Aangezien veiligheidsregio's voor het grootste gedeelte gefinancierd worden door gemeenten mag er aangenomen worden dat het bestuur van de veiligheidsregio (het zijn immers 'hun eigen centen') er waarde aan hecht dat deze taak efficiënt ingevuld en uitgevoerd wordt. Zicht hebben op financiële consequenties van taakuitvoering is daarbij van belang. In het kader van kosten-baten is het ook voorstelbaar dat inzichtelijk gemaakt wordt hoeveel geïnvesteerd wordt op evenementenadviesing door veiligheidsregio's en welke baten dat oplevert. Dat zou een onderzoek op zichzelf waard zijn.

5.2.1.4 Principe II Adviseurs moeten 'in dienst' van het bevoegd bestuur zijn, omdat zij anders altijd eenzijdig zullen adviseren ten behoeve van het deelbelang waarover zij adviseren.

De burgemeester (of soms zelfs de ambtenaar) weegt altijd belangen tegen elkaar af om te komen tot een goede evenementenvergunning. Voor de gemeente geldt niet enkel het veiligheidsbelang, maar bijvoorbeeld ook economische en culturele belangen. Integraliteit van advisering is daarom van belang bij evenementen.

---

*Veiligheidsregio's adviseren op basis van het procesmodel evenementenveiligheid bij risico (C) evenementen altijd integraal vanwege de omvang en complexe risico's. Bij aandacht (B) evenementen kan dit op verzoek van de gemeenten zijn en bij reguliere (A) evenementen vindt dit nooit plaats. Integraliteit van advisering en daarmee het duiden van veiligheidsrisico's vanuit verschillende invalshoeken helpt om het veiligheidsbelang in zijn totaliteit goed voor het voetlicht te brengen. Integrale advisering kan gemeenten juist helpen om veiligheidsrisico's in een brede context te duiden aan evenementenorganisatoren. Zo kunnen gemeenten en eventueel veiligheidsregio's evenementenorganisatoren laten inzien dat maatregelen noodzakelijk zijn om veiligheidsrisico's te beperken.*

---

Uit de praktijk blijkt dat veiligheidsregio's verschillende vormen van 'integraal adviseren' toepassen. Soms is het één advies dat door de operationele diensten is opgesteld, maar het kan ook een samenvoeging van monodisciplinaire adviezen zijn of een samenvoeging met daarbij een advies van 'de veiligheidsregio'. Wie of wat 'de veiligheidsregio' dan precies inhoudt, is onduidelijk. Dit kan de brandweer en GHOR tezamen zijn of het betreft een 'aparte' functionaris. Er is dus geen uniformiteit tussen veiligheidsregio's ten aanzien van integrale advisering. De consequenties hiervan kunnen zijn dat in de praktijk er ook verschillen ontstaan ten aanzien van de inhoudelijke advisering. Dit betekent dat één en hetzelfde evenement verschillende adviezen kan krijgen bij verschillende veiligheidsregio's. Dat is alleen te verklaren als hetzelfde evenement in een andere omgeving andere risico's met zich meebrengt. Anders zou dit niet mogelijk kunnen zijn.

---

*Integrale advisering moet ertoe bijdragen dat niet op gemeentelijk niveau afwegingen gemaakt worden ten aanzien van veiligheid. Als het belang van veiligheid en gezondheid versnipperd wordt aangereikt bestaat er de kans dat deze belangen ondersneeuwen bij andere belangen en dat het openbaar bestuur (bestuurlijk en of ambtelijk) daarin een andere afweging maakt.*

---

Een andere observatie is dat bij aandacht (B) evenementen soms wel en soms niet integraal geadviseerd wordt. Tegelijkertijd hebben juist bestuurders de meeste zorgen over deze zogenaamde B evenementen, omdat deze vaak door niet-professionele evenementenorganisatoren worden georganiseerd. Het veiligheidsrisicobewustzijn van deze organisatoren is volgens burgemeesters en veiligheidsregio's van mindere kwaliteit dan bij professionele organisatoren. Veiligheidsmaatregelen zijn kostbaar voor een organisator. In de praktijk ervaren veiligheidsregio's en politie dat voornamelijk niet-professionele evenementenorganisatoren proberen 'te onderhandelen' over de maatregelen. Integraal advies kan juist bijdragen om het 'onderhandelen' te beperken, omdat het niet om één enkele maatregel gaat maar juist de samenhang van maatregelen die de operationele diensten aanbevelen. De procesafspraken uit het procesmodel evenementenveiligheid lijken de praktijk hier in de weg te staan. Alhoewel bij aandacht (B) evenementen gemeenten zelf het initiatief

kunnen nemen om alsnog een integraal advies te vragen in plaats van monodisciplinair advies wordt dit in de praktijk minder vaak gedaan.

Tot slot moet opgemerkt worden dat het wel of niet integraal adviseren grote organisatorische inspanningen vraagt van de veiligheidsregio. Het komen tot een integraal advies is een intensiever proces dan wanneer een operationele dienst een monodisciplinair advies afgeeft. Het maakt immers nogal uit of operationele diensten met elkaar moeten overleggen en afstemmen alvorens het advies tot stand komt of dat een enkele evenementenadviseur van een operationele dienst dit zelf kan doen. Hierbij is het ook van belang hoe de veiligheidsregio haar organisatie heeft ingericht om het proces van integrale advisering te ondersteunen. Zijn hier separate functionarissen voor beschikbaar of moet een functionaris van één van de operationele diensten het 'erbij' doen. Tijd en beschikbare capaciteit lijken van invloed te zijn op het wel of niet integraal adviseren.

#### *5.2.1.5 Principe III Algemeen bestuur dwingt professionals tot effectiviteit*

De Wet veiligheidsregio's verplicht veiligheidsregio's om iedere vier jaar een beleidsplan veiligheidsregio op te stellen. Het beleidsplan veiligheidsregio geeft richting aan de inspanningen van de samenwerkende gemeenten en alle denkbare partners in en van de veiligheidsregio. Het vastleggen van afspraken met betrekking tot evenementenveiligheid in het beleidsplan maakt in die zin directe aansturing mogelijk, doordat er in het beleidsplan een bestuurlijke opdracht wordt geformuleerd. Maar alvorens er in het beleidsplan iets vastgelegd kan worden, zou het goed zijn om bij het regionaal bestuur op te halen wat verwachtingen, wensen en behoeften zijn.

---

*Het helder vastleggen draagt bij aan transparantie, eenduidigheid en uniformiteit van taakuitvoering door de veiligheidsregio('s). Bovendien, zoals omschreven in het theoretische kader, is het juist van belang dat alle partijen weten wie welke verantwoordelijkheid heeft en tot waar deze reikt. Zowel bestuurders als ambtenaren hebben aangegeven dat het vastleggen van de precieze invulling van de adviestaak goed zou zijn.*

---

Het formuleren van bestuurlijke opdracht draagt ook bij aan bestuurlijke betrokkenheid. En hoewel evenementenveiligheid dicht bij burgemeesters staat vanwege hun rol in het kader van handhaving van de openbare orde en veiligheid, lijkt dit ten aanzien van adviestaak van de veiligheidsregio wat verder weg te staan. Veel burgemeesters erkennen de taak van de veiligheidsregio wel, maar beschouwen deze vanuit hun burgemeestersrol en minder vanuit de rol als bestuurder veiligheidsregio. Het maken van bestuurlijke afspraken met de veiligheidsregio met betrekking tot taakuitvoering op het gebied van evenementenveiligheid kan door deze twee rollen lastig zijn voor bestuurders. Met name voor bestuurders die veel evenementen in hun gemeenten hebben. De capaciteit van de veiligheidsregio wordt nu op basis van solidariteit gedeeld met de regiogemeenten. Maar als inzichtelijk wordt hoeveel evenementen gemeenten hebben is de vraag of bestuurders nog steeds op basis van solidariteit de taakuitvoering willen inrichten. Mogelijk gaat dan het principe op 'de vervuiler betaalt'. Oftewel, de gemeenten die de meeste evenementen hebben en daarmee de veiligheidsregio het meest belasten met de adviestaak gaan financieel meer bijdragen dan andere gemeenten. Het is voorstelbaar dat dit niet wenselijk is voor gemeenten met veel evenementen en kan leiden tot (bestuurlijke) discussies.

Tegelijkertijd zijn burgemeesters ook van mening dat er geen sprake kan en mag zijn van 'vrijblijvendheid'. Termen als capaciteit en financiën roepen vaak weerstand op bij bestuurders,

terwijl een bestuurlijke opdracht ook kan zorgen voor het efficiënt en effectief uitvoeren van de taak. Bovendien kan een veiligheidsadvies bestuurders juist helpen in hun rol als bevoegd gezag voor evenementen.

#### *5.2.1.6 Principe IV Effectieve samenwerking tussen organisaties.*

Belangrijk bij dit principe is dat er vanuit de eigen autonomie gehandeld kan worden door de partijen. Wat hierbij helpt, en in de praktijk ook gebeurt, is het vastleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zo weten de partijen wat zij van elkaar mogen verwachten. In nagenoeg alle veiligheidsregio's is dit vastgelegd in een uitvoeringsrichtlijn, -kader of beleidsdocument. Geen van de onderzochte documenten beperkte zich tot de veiligheidsregio, maar juist alle partijen staan genoemd (organisator, gemeente, politie, veiligheidsregio en zo nodig meer). Het is opvallend dat juist veiligheidsregio's dit zo uitgebreid hebben beschreven, omdat zij feitelijk geen procesverantwoordelijke zijn. Echter voelen veiligheidsregio's zich wel heel verantwoordelijk voor veilige evenementen.

#### 5.2.2 Organisatie-inrichting

De achttien veiligheidsregio's die hebben deelgenomen aan het surveyonderzoek laten een wisselend beeld zien als het gaat om de inrichting van hun organisatie op het gebied van evenementenveiligheid. Dit heeft verschillende oorzaken.

In de eerste plaats hebben sommige regio's een breed takenpakket op het gebied van evenementenveiligheid. Om al die taken uit te voeren is capaciteit nodig. In de tweede plaats zijn er ook regio's die een incident hebben meegemaakt tijdens een evenement. Incidenten stralen niet alleen af op de betreffende gemeente, maar vaak ook op de omliggende gemeenten. Er is daardoor een sterkere bereidheid ontstaan om evenementenveiligheid goed te organiseren en dit is indirect terug te zien in de beschikbare capaciteit van de betreffende veiligheidsregio('s). Het bestuur heeft zich gezamenlijk uitgesproken en ingespannen om dit goed te organiseren. Het aantal regiogemeenten in een veiligheidsregio is overigens niet van invloed op hoe breed of smal een veiligheidsregio haar taak invult.

Doordat de Wet Veiligheidsregio's niet expliciet is over de adviestaak van veiligheidsregio's op gebied van evenementen zijn er ook veiligheidsregio's waar het bestuur de taak of formatie ter discussie stelt. Het kan zijn dat er minder evenementen in de betreffende veiligheidsregio plaatsvinden of dat bestuurders niet voldoende overtuigd zijn van de meerwaarde van de veiligheidsregio op dit terrein. Gemeenten kampen al jaren met begrotingstekorten. Daardoor wordt er vaak naar de veiligheidsregio gekeken omdat dit een relatief dure gemeenschappelijke regeling is waar men mogelijk op kan bezuinigen. Uiteindelijk wordt er dan naar het takenpakket gekeken en zodoende ook naar de evenementen-adviestaak. Toch concluderen de veiligheidsregio's waarin dit speelt dat bestuurders uiteindelijk niet zonder de adviestaak van de veiligheidsregio kunnen omdat er geen andere partijen zijn die deze taak kunnen invullen.

Tot slot is op basis van dit onderzoek gebleken dat per operationele dienst de beschikbare formatie voor evenementenadvisering anders is. De gemiddelde GHOR-organisatie heeft aanzienlijk minder adviseurs dan de brandweer of politie. Echter ongeacht het aantal adviseurs, het aantal te adviseren evenementen is gelijk voor iedere operationele dienst. In de praktijk betekent dit dat veel gemeenten bijvoorbeeld de GHOR-organisatie minder vaak vragen om advisering, omdat zij veel

adviezen standaardiseren. De politie en brandweer zijn partners die sneller en eerder in het proces betrokken worden.

### 5.2.3 Procesinrichting

Deze paragraaf gaat in op het procesmodel evenementenveiligheid (§5.2.3.1) en het vergunnen van evenementen als veilig kritisch proces voor gemeenten (§5.2.3.2).

#### 5.2.3.1 *Het procesmodel evenementenveiligheid*

Het procesmodel evenementenveiligheid is geen verplichting op basis van wet- en regelgeving voor veiligheidsregio's, politie en gemeenten, maar een landelijk omarmd hulpmiddel voor het vergunningproces. Nagenoeg alle veiligheidsregio's geven aan dat zij werken volgens dit procesmodel. Dit houdt in dat een risicoanalyse van het evenement gedaan wordt, op basis hiervan wordt het evenement geclassificeerd in een regulier (A) -, aandacht (B) - of risico (C) evenement en vervolgens wordt door de gemeente een behandelaanpak gekozen. Alle gemeenteambtenaren spreken in de interviews van A, B of C evenementen.

Het procesmodel is een bruikbaar hulpmiddel voor veiligheidsregio's en gemeenten. Het procesmodel zorgt ook voor uniformiteit, omdat zowel gemeenten als veiligheidsregio's dezelfde terminologieën gebruiken. Het bevordert de samenwerking binnen de grenzen van de veiligheidsregio, maar maakt ook bovenregionale samenwerking eenvoudiger. Desondanks blijft het vergunnen van evenementen lokaal maatwerk voor gemeenten en veiligheidsregio's.

Wat uit de onderzoeksresultaten opvalt is dat bij veel veiligheidsregio's ook regulier (A) evenementen worden geadviseerd. Dit in tegenstelling tot wat het procesmodel evenementenveiligheid aangeeft. In de praktijk zijn A evenementen wellicht minder regulier dan wordt gedacht. Dit onderzoeksrapport begon met een aantal krantenkoppen van incidenten bij reguliere evenementen. Dat laat zien dat ook op die evenementen er wel degelijk sprake is van risico's.

De classificering uit het procesmodel evenementenveiligheid is bedoeld om niet alle evenementen aan te bieden ter advisering bij veiligheidsregio's, maar daar schuilt een gevaar. Want hoe klein een evenement soms is, risico's zijn er altijd. Wanneer een advies van de veiligheidsregio uitblijft is aan de betreffende gemeente om met haar eigen expertise de juiste vergunningsvoorwaarden te stellen. Het is de vraag of iedere gemeente beschikt over de juiste kennis om veiligheidsrisico's te beperken.

#### 5.2.3.2 *Veilig kritisch proces gemeenten en de invloed daarvan op veiligheidsregio's*

Wanneer organisaties met elkaar samenwerken is er een afhankelijkheid tussen de partijen. Hoe veiligheidsregio's uitvoering geven aan taken in het kader van evenementenveiligheid kan om die reden niet los gezien worden van hoe het proces evenementenveiligheid door gemeenten wordt ingevuld. Het proces dat voorafgaat aan het vergunnen van een evenement is van invloed op de taakstelling van de veiligheidsregio. Dit wordt nader uitgelegd.

##### 1. Vergunningaanvraag door evenementenorganisatoren

Zoals al eerder in dit onderzoeksrapport aangegeven bestaan er professionele en niet-professionele evenementenorganisatoren. Nagenoeg alle gemeenten geven aan dat per organisator het risicobewustzijn anders is. De ene organisator is zich heel goed bewust van de risico's terwijl de



andere organisator zich hier nauwelijks bewust van is. Hierbij is er een verschil te zien tussen professionele en niet-professionele evenementenorganisatoren. Dat is logisch, de ene groep organiseert beroepsmatig evenementen en de andere groep doet dit vaak vrijwillig of zonder winst oogmerk. In Nederland wordt het overgrote deel van evenementen georganiseerd door niet-professionele evenementenorganisatoren.

Niet-professionele evenementenorganisatoren organiseren vaak evenementen in het belang van de lokale gemeenschap, economie en sociale cohesie. Juist die evenementen zijn voor burgemeester van belang, omdat het hun inwoners met elkaar verbindt en omdat deze evenementen een regionale aantrekkingskracht hebben wat goed is voor de lokale economie. Bovendien zijn het evenementen die een jarenlange traditie kennen en 'altijd al goed gegaan zijn'. Tegelijkertijd kunnen deze evenementen door populariteit ontzettend groeien in omvang. Het managen van het veiligheidsvraagstuk groeit daarmee ook en dus zijn maatregelen noodzakelijk. Het aanscherpen van maatregelen wordt vaak als niet noodzakelijk of wenselijk geacht. Het ontbreken van voldoende financiële middelen voor deze evenementen kan ook van invloed zijn. Voor niet-professionele evenementenorganisator, waarbij de opbrengsten van het evenement naar bijvoorbeeld de vereniging gaat, zijn veiligheidsmaatregelen kostbaar. Men probeert te 'onderhandelen' met de overheid om die maatregelen zo minimaal mogelijk te houden en daarmee de financiën zo laag mogelijk. Gemeenten leveren relatief veel inspanning om deze evenementen toch mogelijk te maken. Inspanningen zijn onder andere door in overleg te gaan of te ondersteunen in bijvoorbeeld materieel en of subsidies.

In sommige gevallen betrekken gemeenten in deze fase van het vergunningproces ook de veiligheidsregio erbij. De veiligheidsregio kan in dit stadium aangeven waarom het voor de organisator van belang is om maatregelen te treffen. De beschikbare kennis, kunde en middelen van evenementenorganisatoren bepaald hoeveel energie er gestoken moet worden in het proces. Dit is van invloed op de taakstelling van de veiligheidsregio.

Een ander aspect dat belangrijk is in deze processtap zijn de aantallen aanvragen, want daar heeft de veiligheidsregio geen invloed op. Het zijn de individuele gemeenten die de vergunningaanvragen ontvangen en toetsen aan vastgestelde criteria. Het aantal adviesaanvragen richting veiligheidsregio is niet gemaximaliseerd. Hoe meer evenementen, hoe meer adviesaanvragen richting de veiligheidsregio. Veiligheidsregio's schalen naar behoefte van de regiogemeenten op.

## [2. Beoordeling vergunningaanvraag door gemeenten](#)

Niet alleen evenementenorganisatoren, maar ook bij gemeenten verschilt de aanwezige kennis en kunde met betrekking tot dit proces. In een grotere gemeente is meer capaciteit voor het proces beschikbaar dan in een kleinere gemeente. In een grotere gemeente wordt ook meer ervaring opgedaan dan in een kleinere gemeenten. De aanwezige kennis en kunde in de gemeente speelt een rol in de 'vraagstelling' aan de veiligheidsregio.

De evenementenvergunning vaak valt onder de taak van 'APV en bijzondere wetten'. Dit betekent dat de ambtenaar een breed pakket aan taken heeft waar evenementenvergunning een onderdeel van is. De meeste ambtenaren in deze functie hebben een juridische achtergrond en zijn niet opgeleid om risico's bij evenementen te herkennen. Dat kan betekenen dat veiligheidsregio's gemeenten moeten helpen bij het tijdig herkennen van de risico's en hen daarop wijzen. Daar komt bij dat volgens gemeenten er vrij een hoog verloop van personeel is op het taakgebied van APV en bijzondere wetten. De opgedane kennis en ervaring vergaat daarmee ook snel. De veiligheidsregio moet dus ook veel tijd investeren om relaties in beeld te krijgen én te houden om vervolgens kennis

uit te wisselen. Ten behoeve van de samenwerking organiseren de veiligheidsregio's zelf opleidingen en trainingen om de kennis van de ambtenaren te verhogen.

Een ander aspect in dit proces is de bestuurlijke betrokkenheid. In de praktijk is te zien dat deze taak, vaak vanwege beschikbare tijd en schaalgrootte van de gemeente, gemandateerd is bij de ambtenaar vergunningen of diens leidinggevende.

---

*De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde naar aanleiding van het incident in Haaksbergen (2014) dat het niet erg is dat de taak van vergunnen gemandateerd is, echter moet de burgemeester zich er wel van vergewissen dat de gemandateerde taak op de juiste wijze wordt uitgevoerd (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015). Hiervoor kan onder andere het 'vier-ogen-principe' worden ingezet waarbij vergunningverleners elkaars werk beoordelen en of bijsturen.*

---

In de praktijk wordt het 'vier-ogen-principe' beperkt toegepast vanwege capaciteitsgebrek bij gemeenten. Dit betekent dat de ambtenaren of diens leidinggevende zelf de vergunning verlenen, zonder dat er door een collega wordt meegekeken. Het principe wordt toegepast op het moment dat er specifieke kwesties spelen. Er zijn ook gemeenten waar de burgemeester de taak niet heeft gemandateerd en zelf alle vergunningen verleend. Kortom, er bestaat nog altijd diversiteit als het gaat om het verlenen van de evenementenvergunning door de gemeenten en de wijze waarop dit tot stand komt.

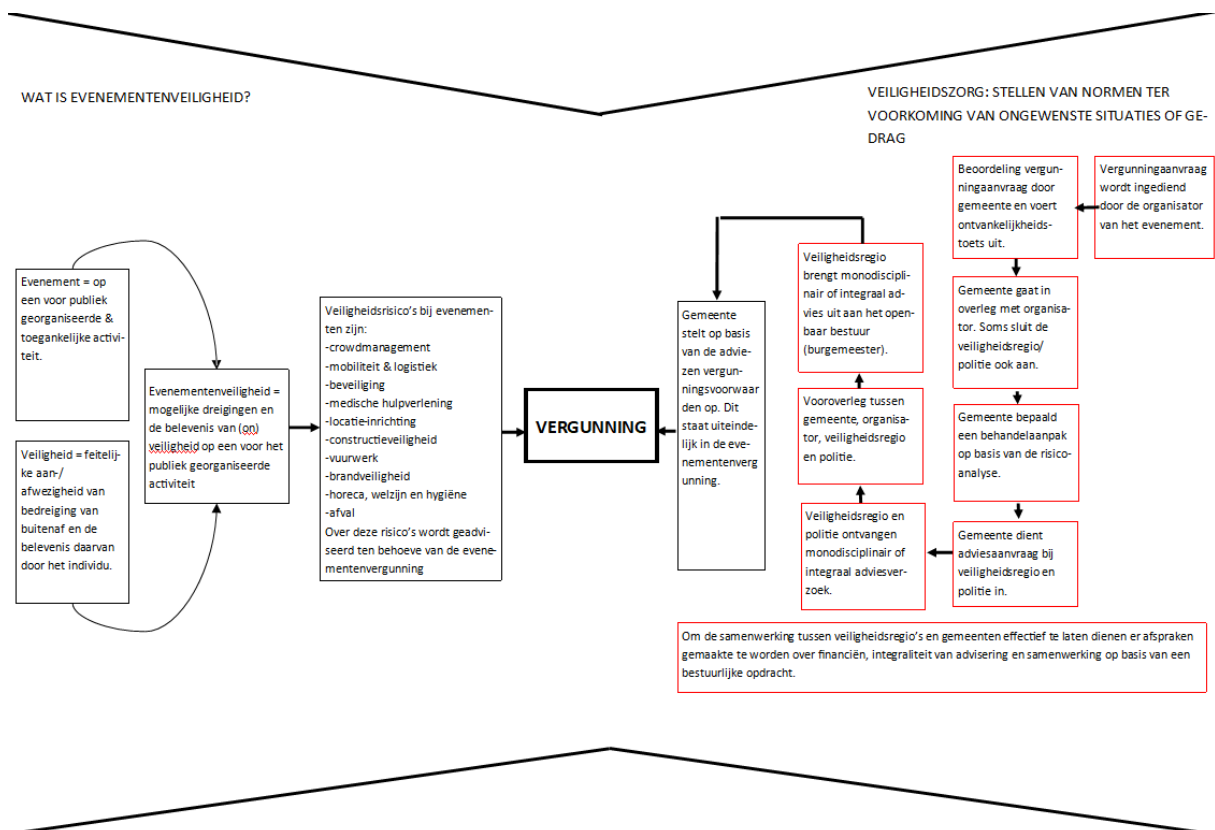
Incidenten uit het verleden maken gemeenten wel bewuster van hun verantwoordelijkheid en dragen bij aan het risicobewustzijn van de gemeenten. Gemeenten zijn alerter geworden en hebben meer oog voor veiligheidsaspecten. Een tendens die na ieder incident ontstaat is dat de vraag richting veiligheidsregio's toeneemt. Dit is terug te zien tijdens gedurende de coronapandemie. Gemeenten willen voor bijna alle evenementen nu een gezondheidsadvies. Ondanks de afspraken om bij bepaalde type evenementen geen advies aan te vragen. Veiligheidsregio's merken dit in het aantal adviesaanvragen.

### 3. Invloed op taak veiligheidsregio

Hoewel lang niet alle beïnvloedende externe factoren zijn benoemd, blijkt op basis van dit onderzoek een aantal factoren van invloed te zijn op de taak van de veiligheidsregio. De aanwezige kennis en kunde van zowel de evenementenorganisatoren als gemeenten bepalen voor een groot deel de omvang van de adviestaak van de veiligheidsregio's. Het gaat hier overigens niet alleen om het advies, maar ook om de overleggen met gemeenten, evenementenorganisatoren en/of andere operationele diensten die noodzakelijk zijn alvorens de veiligheidsregio tot een advies komt. Dit is een dynamisch proces dat per evenement, evenementenorganisator en gemeente verschilt. Zeker bij grote risico evenementen zijn meerdere afstemmingsoverleggen nodig voordat de definitieve vergunning verleend kan worden. Al vanaf de vergunningaanvraag zijn gemeenten en veiligheidsregio's betrokken in het evenementenproces.

### 5.3 Aangescherpt model

Het proces om te komen tot een goede evenementenvergunning is dynamisch en in sommige gevallen complex. De taak van de veiligheidsregio is om gemeente te voorzien van advies op basis van de risico's die kunnen optreden, zodat de juiste vergunningsvoorwaarden in de evenementenvergunning worden opgenomen. De analyse in dit hoofdstuk heeft geleid tot een aangescherpt model zoals is weergegeven in figuur 13. Het model is aan de rechterzijde onder 'veiligheidszorg' aangescherpt. In de nieuwe weergave zijn de processtappen gedetailleerder weergegeven. Op die manier wordt het duidelijk dat de veiligheidsregio al in eerder stadium dan de adviesfase betrokken kan zijn.



Figuur 13: aangescherpt model. De wijzigingen zijn rood omkaderd.

## 6. Conclusies & aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt mede aan de hand van het onderzoeksmodel een antwoord gegeven op de centrale hoofdvraag. Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn eerst de deelvragen uitgewerkt. Daarna volgen de aanbevelingen die voortvloeien uit de conclusies.

### 6.1 Conclusie deelvragen

#### *Deelvraag 1: Wat is evenementenveiligheid?*

Voor de beantwoording van deze deelvraag is gekeken naar de termen 'evenement' en 'veiligheid'. In de diverse definities die voor 'evenement' gebruikt worden door onder andere Vliet, et al., (2012), Duin & Wijkhuis (2018) en Hijum & Oberije (2018) zijn er gemeenschappelijke overeenkomsten, namelijk: voor publiek, toegankelijk, geplande en of georganiseerde activiteit en het doel is vermaak.

Veiligheid is onder te verdelen in fysiek-sociaal, oftewel de daadwerkelijkheid dreiging versus het gedrag en beleving (Elffers & Jong, 2004). Daarnaast is er ook een scheiding in objectieve en subjectieve veiligheid, oftewel de feitelijke gebeurtenis (Lünnemann, 2003) ten opzichte van de beleving (Bruinsma & Bernasco, 2004). Veiligheid gaat over de kans op de bedreiging (risico) en de potentiële oorzaken daarvan (Dijk, 2015).

Wanneer de verschillende definities van 'evenement' en 'veiligheid' bij elkaar gebracht worden kan geconcludeerd worden dat evenementenveiligheid een combinatie is van zowel fysieke (daadwerkelijke dreiging) en sociale (gedrag & beleving) veiligheid, als objectieve (feitelijke) en subjectieve (beleving) veiligheid is. De risico's die bij evenementen kunnen optreden gaan over publiek (crowd), mobiliteit, openbare orde, gezondheid, brandveiligheid, locatie en constructieveiligheid. De incidenten uit het verleden hebben laten zien dat het mis gaat op het gebied van die risico's zoals Hoek van Holland (2009), Love Parade Duisburg (2010) en Haaksbergen (2014). Uit het praktijkonderzoek blijkt dat dit ook de risico's zijn waar veiligheidsregio's en/of politie over adviseren al verschillen veiligheidsregio's en gemeenten wel van mening over de mate waarin dit plaatsvindt. Over een aantal risico's wordt altijd geadviseerd, terwijl over andere risico's minder vaak geadviseerd wordt.

Het antwoord op deelvraag 1 is dat evenementenveiligheid gaat over de mogelijke bedreigingen (risico's) en de beleving van (on)veiligheid op een voor het publiek georganiseerde activiteit.

#### *Deelvraag 2: Wat zouden veiligheidsregio's op basis van de wet veiligheidsregio's moeten doen in het kader van evenementenveiligheid?*

Hoewel het adviseren over risico's op het gebied van evenementen niet expliciet staat opgenomen in de Wet veiligheidsregio's kan in het licht van artikel 10 lid b dit wel als een taak van de veiligheidsregio's worden beschouwd. Artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's gaat in op de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio. In dit artikel staat onder andere dat de veiligheidsregio als taak heeft het adviseren van het bevoegd gezag over risico's op branden, rampen en crisis in de bij krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007).

Wanneer de risico's bij evenementen niet of onvoldoende beheersbaar zijn kunnen risico's zich ontwikkelen tot een ramp of crisis. De veiligheidsregio is de bij wet aangewezen partij om het openbaar bestuur daarover te adviseren. Het antwoord op deelvraag 2 is: op basis van de Wet

veiligheidsregio's hebben veiligheidsregio's een adviserende taak richting het bevoegd gezag (burgemeester) ten aanzien van evenementenveiligheid.

*Deelvraag 3: Wat doen veiligheidsregio's in de praktijk ten aanzien van evenementenveiligheid?*

Alle burgemeesters, gemeenteambtenaren en veiligheidsregio zijn van mening dat de primaire taak van de veiligheidsregio op het gebied van evenementen is het adviseren van het openbaar bestuur. Het procesmodel evenementenveiligheid is een belangrijke handreiking die door nagenoeg alle veiligheidsregio's en diens regiogemeenten toegepast wordt. Procesmatig is er dus sprake van uniformiteit tussen veiligheidsregio's. Uit de praktijk blijkt dat veiligheidsregio's echter meer taken invullen die met evenementenveiligheid te maken hebben. Dit zijn onder andere:

- Het houden van bijeenkomsten voor vergunningverleners van gemeenten;
- Het houden van voorlichtingsbijeenkomsten voor evenementenorganisatoren;
- Het geven van opleiding/trainingen voor gemeenten/organisatoren
- Het organiseren van oefeningen;
- Het bieden van specifieke dienstverlening, zoals evenementenkalender of risicoanalyse.

Sommige respondenten zijn van mening dat deze taken een verlengde zijn van de evenementenadviestaak van de veiligheidsregio. Hoe dan ook, de taken die veiligheidsregio's uitvoeren, vervullen een behoeften die andere partijen niet invullen. Niet alle veiligheidsregio's voeren deze overige uit. Dit wordt beïnvloed door verschillende factoren.

In de eerste plaats door het aanbod van aantal evenementen. Bepaalde gebieden in Nederland hebben door de gunstige geografische ligging op jaarbasis vaker evenementen dan andere gebieden. De gemeenten waar vaker evenementen plaatsvinden doen meer ervaring op dan andere gemeenten. In de praktijk blijkt dat vaak de kleinere gemeenten, met minder ervaring, meer behoefte hebben aan ondersteuning van de veiligheidsregio. Ook de homogeniteit verschilt per gemeenten en is van invloed op het aanbod van evenementen.

In de tweede plaats verschilt de kwaliteit van de evenementenorganisatoren. Er is een duidelijk verschil in kwaliteit, beschikbare kennis en -middelen te zien tussen professionele en niet-professionele evenementenorganisatoren. In Nederland wordt echter het merendeel van de evenementen door niet-professionele evenementenorganisatoren georganiseerd. In de praktijk betekent dit dat die organisatoren (iets) meer aandacht nodig hebben als het gaat om veiligheidsissues. Gemeenten doen daarvoor een beroep op de veiligheidsregio's.

In de derde plaats kent iedere veiligheidsregio zijn eigen organisatie-inrichting. Dit is van invloed op de wijze waarop veiligheidsregio's invulling geven aan taakuitvoering in het kader van evenementenveiligheid. Hoe meer capaciteit voor handen is, hoe breder het takenpakket is en hoe verder de dienstverlening richting gemeenten en/of evenementenorganisatoren gaat. Als de capaciteit beperkt beschikbaar is richten veiligheidsregio's zich op hun adviestaak. Dat overigens niet persé erg hoeft te zijn. Sterk faciliterende veiligheidsregio's moeten er juist voor waken dat zij geen verantwoordelijkheid van gemeenten overnemen.

De conclusie van deelvraag 3 is: in de praktijk is de belangrijkste taak van veiligheidsregio's in het kader van evenementenveiligheid het adviseren over risico's en te nemen maatregelen aan het lokaal bevoegd gezag. Daarnaast vervullen veiligheidsregio's nog andere taken op het gebied van evenementenveiligheid. In welke mate dit wordt uitgevoerd wordt beïnvloed door verschillende

factoren zoals het aantal evenementen in de veiligheidsregio, het vergunningenproces per gemeenten, incidenten uit het verleden, de kwaliteit van de evenementenorganisatoren en gemeenten. Dit is per veiligheidsregio verschillend.

*Deelvraag 4: Wat is de perceptie van het lokale bestuur en ambtenaren over de invulling van de taak van de veiligheidsregio in relatie tot evenementenveiligheid?*

In de perceptie van het lokale bestuur en ambtenaren geven veiligheidsregio's op een goede wijze invulling aan de adviestaak in het kader van evenementenveiligheid. De gemeenten vinden de aanwezige kennis en kunde bij de veiligheidsregio's een absolute meerwaarde. Bovendien zien veel gemeenten dat door de regionale bundeling van kennis het niveau van adviseren bij evenementen is toegenomen in de afgelopen jaren. Ook de onafhankelijke positie van de veiligheidsregio is prettig voor gemeenten. Vooral richting evenementenorganisatoren is het prettig dat een onafhankelijke partij de veiligheidsmaatregelen kan uitleggen, deze expertise hebben gemeenten zelf niet in huis.

Evenementenveiligheid is een veilig kritisch proces voor gemeenten. Incidenten uit het verleden en toenemende complexiteit bij evenementen zorgen ervoor dat gemeenten graag een advies ontvangen van de veiligheidsregio. Voor burgemeesters spelen er veel belangen bij evenementen, vooral bij evenementen die door lokale evenementenorganisatoren worden georganiseerd. Die evenementen zijn misschien nog wel kwetsbaarder dan grote risico (C) evenementen, vanwege eerdergenoemde argumenten als beschikbare kennis en middelen. Voor de veiligheidsregio is het van belang dat het proces van evenementen vergunnen wordt begrepen. Daarbij aansluiten met goede advisering op basis van kennis en kwaliteit helpt gemeenten in hun eigen proces.

De conclusie van deelvraag 4 is dat het lokale bestuur en ambtenaren over het algemeen zeer tevreden zijn over de invulling die de veiligheidsregio geeft aan haar taken in het kader van evenementenveiligheid. Uiteraard is er altijd ruimte voor verbetering en doorontwikkeling.

## 6.2 Conclusie onderzoeksvraag: op welke wijze geven veiligheidsregio's invulling aan taken in het kader van evenementenveiligheid?

---

*Het is niet ieder zijn feest, maar het feest van ons allemaal al doen de veiligheidsregio's het soms wel een beetje op hun eigen manier.*

---

Veiligheidsregio's hebben als primaire taak het adviseren over risico's bij evenementen en geven daar allemaal uitvoering aan. Op basis van de Wet veiligheidsregio's artikel 10 is legitiem dat veiligheidsregio's deze taak uitvoeren, al is het adviseren van evenementen volgens de wetgever een niet-wettelijke taak. De wet is blijkbaar niet leidend. Wat wel leidend is voor de taakuitvoering van veiligheidsregio, is het procesmodel evenementenveiligheid. Nagenoeg alle veiligheidsregio's hanteren de voorgeschreven werkwijze. Dit procesmodel bepaald ook wanneer veiligheidsregio's een integraal of monodisciplinair advies uitbrengen. In nagenoeg alle veiligheidsregio's wordt het procesmodel toegepast en is dit vertaald in een uitvoeringsrichtlijn of -kader. Ten aanzien van het proces is er sprake van uniformiteit tussen veiligheidsregio's.

Veiligheidsregio's voeren ook andere taken uit in het kader van evenementenveiligheid zoals het organiseren van bijeenkomsten voor gemeenten/organisatoren, opleidingen, oefeningen of bieden

specifieke dienstverlening zoals de evenementenkalender. Deze taken staan allemaal in het teken van evenementenveiligheid. De taken vervullen een behoefte van gemeenten, zijn ter ondersteuning van het eigen proces of is een wens van het regionaal bestuur van de veiligheidsregio. In feite wordt vraag en aanbod op elkaar afgestemd. De vraag kan per regio verschillen. Er zijn een aantal factoren van invloed op de vraag aan veiligheidsregio's. Dit zijn:

- De 'gemeentelijke vraag'  
Evenementen zijn qua aantallen niet gemaximaliseerd wat inhoudt dat het aantal adviesaanvragen niet altijd even voorspelbaar is. In de afgelopen jaren was er een forse ontwikkeling te zien qua aantal evenementen in Nederland. Hoe meer evenementen, hoe meer adviesvragen daaruit kunnen voortkomen richting de veiligheidsregio. De toename is verspreid over Nederland en daarmee zijn er steeds meer veiligheidsregio's die een toename zien in evenementenadvisering. Ook de omvang, ervaring en daarmee de kennis van de gemeente bepaald 'de vraag' aan de veiligheidsregio. Grotere gemeenten hebben relatief meer evenementen, minder ervaren gemeenten zullen sneller een veiligheidsadvies willen. Tot slot speelt ook de kwaliteit van de evenementenorganisator een rol.
- 'Een incident op zijn tijd, geeft richting aan beleid'  
Incidenten hebben altijd een directe uitwerking op taken van de veiligheidsregio. Dit geldt ook op voor evenementenveiligheid. Vooral na het incident in Haaksbergen (2014) werden gemeenten zich bewuster van hun verantwoordelijkheid in het proces van evenementenvergunning, mede door de conclusie die de Onderzoeksraad voor de Veiligheid trok. Dergelijke incidenten hebben niet alleen uitstraling op de direct betrokken gemeente, maar ook op de omliggende gemeenten. Voor de betrokken veiligheidsregio's betekent dit dat niet alleen operationeel de vraag veranderd, maar dat ook het bestuur van de veiligheidsregio een sterke bereidheid heeft om samen te werken op het thema evenementenveiligheid. De regionale invulling van taken door de veiligheidsregio wordt dus mede bepaald door incidenten uit het verleden.

Heldere afspraken tussen het regionaal bestuur en de veiligheidsregio met betrekking tot taakuitvoering evenementenveiligheid door de veiligheidsregio zijn er deels. De meeste veiligheidsregio beschikken over een uitvoeringsrichtlijn, -kader of beleidsdocument dat vooral procesmatig is ingestoken. In sommige gevallen zijn deze documenten door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld. Een bestuurlijke opdracht en financiering van de taakstelling veiligheidsregio's is in weinig veiligheidsregio's vastgelegd. Toch erkennen bestuurders dat het goed zou zijn om met elkaar, bestuur en veiligheidsregio, vast te leggen wat de precieze taak zou moeten zijn en hoe daar invulling aan wordt gegeven door de veiligheidsregio. In het verlengde daarvan kan de veiligheidsregio haar organisatie inrichten om te kunnen voldoen aan de (bestuurlijke) afspraken.

#### [Consequenties van verschil in werkwijzen zijn beperkt](#)

De verschillende werkwijzen van veiligheidsregio op het gebied van evenementenveiligheid kunnen leiden tot variëteit in taakomschrijving, -uitvoering en -financiering. Dit kan als gevolg hebben dat er verschil in kwaliteit ontstaat op dit terrein tussen veiligheidsregio's. Juridisch gezien zou dit kunnen leiden tot rechtsonzekerheid, immers is op basis van de wet niet voldoende helder wat er van de veiligheidsregio verwacht mag worden. In welke mate daar sprake van is, is op basis van dit onderzoek niet te duiden.

Het kwaliteitsverschil tussen veiligheidsregio's is niet expliciet aan te wijzen en naar verwachting ook niet heel groot. Het kan zijn dat een evenementenorganisator en/of gemeente in de ene veiligheidsregio meer gefaciliteerd wordt dan in een andere veiligheidsregio. Voorbeelden hiervan

zijn bijeenkomsten, oefeningen of scholingen die door de ene veiligheidsregio wel en door de andere veiligheidsregio niet wordt georganiseerd. Hoe meer capaciteit er in de veiligheidsregio beschikbaar is hoe uitgebreider invulling wordt gegeven aan taken in het kader van evenementenveiligheid.

Verschillende wijzen van uitvoering kunnen leiden tot inhoudelijke verschillen in advisering. Dat zou betekenen dat over één en hetzelfde evenement in verschillende veiligheidsregio's anders geadviseerd kan worden. Dit is overigens mogelijk wanneer er andere risico's worden geïdentificeerd omdat bijvoorbeeld de geografische ligging verschillend is. Wat ook meespeelt voor inhoudelijke verschillen is de kwaliteit van de evenementenadviseurs. Deze moeten hun werkzaamheden nu vooral op basis van hun opgedane ervaring uitvoeren. Als de adviseur in een veiligheidsregio werkzaam is waar evenementen minder vaak of minder risicovol zijn doet de adviseur minder ervaring op ten opzichte van adviseurs die bijna dagdagelijks evenementen adviseren in hun veiligheidsregio.

Tot slot valt op dat evenementenveiligheid een heel operationeel proces is dat laag in de ambtelijke organisatie van zowel veiligheidsregio's als gemeenten is georganiseerd. Wanneer het proces dreigt te stagneren is het juist gelijk een heel bestuurlijk proces waarbij de burgemeester in beeld komt. De betrokkenheid van directeurs veiligheidsregio op dit thema is niet goed inzichtelijk op basis van dit onderzoek.

### 6.3 Aanbevelingen

Evenementenveiligheid is complex en speelt bij zowel reguliere (A), als aandacht (B) en risico (C) evenementen. Veiligheidsregio's hebben hierin een belangrijke taak. Als expert op het gebied van risico's bij rampen, branden en crisis kunnen veiligheidsregio's gemeenten (en in het verlengde evenementenorganisatoren) voorzien van deskundig advies over mogelijke risico's die bij evenementen zich kunnen voordoen. Om die taak verder te professionaliseren - waarbij er aandacht is voor alle veiligheidsrisico's van het evenement onafhankelijk van het type evenement - worden de volgende aanbevelingen gedaan.

#### 1. Diepere verankering in de wet veiligheidsregio's.

Er heeft onlangs (2020) een evaluatie op de wet veiligheidsregio's plaatsgevonden waarbij de evaluatiecommissie ook al concludeerde dat het een brede adviestaak is. Nu de wet wordt herzien is het aan te bevelen om deze taak meer expliciet op te nemen in de wet. Alhoewel samenwerking vanuit een intrinsieke behoefte moet voorkomen kan een wettelijke verankering van taakstelling helpen bij het maken van duidelijke (bestuurlijke) afspraken. Heldere transparante afspraken voorkomen discussie over taak, uitvoering en financiering.

Naast een wettelijke opdracht blijft er altijd lokaal de ruimte om aanvullende taken uit te voeren. Het is aan de betreffende veiligheidsregio en haar bestuur om daar gezamenlijk afspraken over te maken.

#### 2. Bestuurlijke regionale afspraken concretiseren

Het is opvallend dat er weinig tot geen heldere afspraken tussen het bestuur van de veiligheidsregio en de veiligheidsregio's zijn als het gaat om evenementenveiligheid, terwijl het tegelijkertijd een enorm afbreukrisico voor lokale bestuurders kan zijn. Wat in ieder geval in de afspraken terug moet komen is:



- a. Gezamenlijke visie op het thema evenementenveiligheid;
- b. Heldere omschrijving van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- c. Heldere definitie van de adviestaak veiligheidsregio;
- d. Financiering van taakstelling volgt op moment dat aanbeveling a tot en met c meer concreet zijn vormgegeven.

Afspraken maken met het regionaal bestuur van de veiligheidsregio draagt bij de bestuurlijke betrokkenheid op het thema evenementenveiligheid. De coronapandemie, het belang van volksgezondheid, maakt dat dit het momentum is om over dit thema in gesprek te gaan met het regionale bestuur. Het kan in de praktijk helpen om de discussie hierover met bestuurders vanuit een gezamenlijk belang (veilige evenementen) in te steken.

Het invulling geven aan de aanbevelingen zal niet voor elke veiligheidsregio hetzelfde zijn. Het hangt af van de regionale situatie waarin de veiligheidsregio zich bevindt. Voor de ene veiligheidsregio zullen de aanbevelingen een grote opgave zijn, terwijl de andere veiligheidsregio de aanbevelingen al grotendeels toepast in de praktijk.

### **3. Herijken procesmodel evenementenveiligheid**

Hoewel het procesmodel evenementenveiligheid bijdraagt aan een uniforme werkwijze voor gemeenten, veiligheidsregio's, politie en evenementenorganisatoren is er ook nog aanscherping in het procesmodel mogelijk. Te beginnen bij reguliere (A) evenementen. Hoe klein een evenement ook is er zijn altijd risico's en met een evenementenvergunning is honderd procent veiligheid niet mogelijk. Maar het tijdig herkennen van deze risico's vraagt veel van gemeenten en de vraag is of de gemeenten de juiste expertise in huis heeft. Een evaluatie van incidenten van deze kleine evenementen kan helpen om te herijken of niet alle reguliere (A) evenementen geadviseerd zouden moeten worden. Vervolgonderzoek zou dan noodzakelijk zijn. Als tweede zou integraal adviseren bij aandacht (B) en risico (C) evenementen de norm moeten zijn. Integraal advies draagt bij aan goed kunnen afwegen van belangen voor een burgemeester. Door veiligheid als een integraal thema te adviseren wordt vermeden dat het als deelbelangen wordt gezien door de gemeente en/of evenementenorganisator. Daarbij zouden bij aandacht (B) evenementen vaker sprake zijn van 'zorgen' omtrent de veiligheid dan bij risico (C) evenementen. Juist die evenementen die groeien en toenemen in complexiteit zijn gebaat bij een integraal advies.

### **4. Landelijke scholing evenementenveiligheid**

Zoals een paar keer in dit onderzoek is aangegeven ontbreekt er landelijke scholing voor vergunningverleners van gemeenten en evenementenadviseurs van de veiligheidsregio. Of het wordt versnipperd aangereikt en gaat over een deelonderwerp zoals crowdmanagement. Maar wie zijn vak wil verstaan en daar een goede uitvoering aan wil geven zal geschoold moeten worden. Dat veiligheidsregio's zelf scholing aanbieden heeft simpelweg te maken met het feit dat dit ontbreekt. Hier ligt een kans voor de private sector. Het zijn immers de professionele evenementenorganisatoren die goed weten wat er komt kijken bij het organiseren van een veilig evenement. Wie het ook gaat doen, het zou goed zijn als het er kwam.

## 7. Discussie

Voor dit onderzoek zijn veertien gemeentelijke ambtenaren, zes burgemeester en vijf functionarissen uit de veiligheidsregio's geïnterviewd en hebben achttien veiligheidsregio's deelgenomen aan het surveyonderzoek. De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op documenten en zienswijzen van de respondenten die elk vanuit hun eigen invalshoek en ervaring reflecteren. De dataverzameling is onvoldoende om een volledig representatief beeld te geven dat voor alle veiligheidsregio's en gemeenten in Nederland geldt. Een uitbreiding van dit onderzoek door meer gemeenten en veiligheidsregio te betrekken zou dit beeld meer representatief maken.

### *Invloed corona*

De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op 2019, omdat dit het meest realistische beeld gaf. Echter door het uitbreken van de coronapandemie zijn de ervaringen van de respondenten gedurende deze pandemie wel meegenomen. Waar dit in het belang van het onderzoek is, is dit expliciet vermeld.

### *Beïnvloedende factoren*

De veiligheidsregio is als adviseur onderdeel van een complex proces met diverse actoren. Er zijn diverse factoren die dit proces continue beïnvloeden. Het beïnvloeden van deze factoren liggen vaak buiten de scope van de veiligheidsregio. Om een completer overzicht te krijgen van welke factoren de taakstelling van de veiligheidsregio beïnvloeden is aan te bevelen hier een vervolgonderzoek naar te doen.

## Bijlage 1 Overzicht toepasselijke wet- en regelgeving evenementen

### Overzicht toepasselijke wet- en regelgeving evenementen

<b>Wetgeving</b>	<b>Regelgeving</b>
Algemene wet bestuursrecht	Algemene plaatselijke verordening
Drank- en Horecawet	Artiestenregeling
Gemeentewet	Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne drank- en horecawet
Politiewet	Brandveilig Gebruik en Basishulpverlening Overige Plaatsen
Provinciewet	Legesverordening
Tabaks- en rookwarenwet	Procesmodel evenementenveiligheid
Warenwet en warenbesluit	Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen vuurwerk
Waterwet en waterbesluit	Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990
Wegenverkeerswet	Veldnorm evenementenzorg
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Werkkostenregeling
Wet bescherming persoonsgegevens	
Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties	
Wet geluidshinder	
Wet markt en overheid	
Wet milieubeheer	
Wet natuurbescherming	
Wet op de kansspelen	
Wet op de omzetbelasting	
Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	
Wet op de ruimtelijke ordening	
Wet werk en zekerheid	
Wet veiligheidsregio's	
Winkeltijdenwet	
Zondagswet	

## Bijlage 2 Vragenlijst surveyonderzoek veiligheidsregio's

### Algemeen

1. Naam veiligheidsregio: [open antwoord]
2. Jouw functie en verantwoordelijkheden: [open antwoord]
3. Hoeveel uur besteed jij als functionaris van de veiligheidsregio aan de gemiddeld aan taak/taken in het kader van evenementenveiligheid?  
[getal]
4. Aantal regiogemeenten binnen de VR: [aantal]
5. Aantal functionarissen beschikbaar voor taken op terrein van evenementenveiligheid vanuit: (Indien je het niet voor alle disciplines weet, vul een getal in bij benadering)
  - Veiligheidsregio: [getal]
  - Brandweer: [getal]
  - GHOR: [getal]
  - Politie: [getal]
6. Beschikt jullie veiligheidsregio over een functionaris die zich specifiek bezighoudt met taken in het kader van evenementenveiligheid of is dit als neventaak bij iemand van de kolommen (brandweer, GHOR, politie) belegd?  
[open antwoord]

### Beleidsplan veiligheidsregio

7. Is er in het beleidsplan van jouw veiligheidsregio een paragraaf opgenomen omtrent evenementenveiligheid?

#### Antwoordmogelijkheden

- [Ja er is iets opgenomen in beleidsplan]
- [Nee er is niets opgenomen over evenementenveiligheid]
- [Nee er is niets opgenomen over evenementenveiligheid, maar er is een apart uitvoeringsdocument/afsprakenkader waarin afspraken zijn vastgelegd].

8. Beschikt uw veiligheidsregio over een beleidsplan/uitvoeringsplan ten aanzien van evenementenveiligheid?

#### Antwoordmogelijkheden

- [Ja]
- [Nee]

Indien ja, wat is er vastgelegd in het plan?

#### Antwoordmogelijkheden, meerdere mogelijk

- [Exacte taakstelling ten aanzien van evenementenveiligheid (wat doet de veiligheidsregio precies op dit gebied?)]
- [Procesafspraken / samenwerkingsafspraken omtrent advisering tussen veiligheidsregio, politie en gemeenten.]
- [Aantal FTE inzet in relatie tot uitvoering taak]
- [Financiering ten aanzien van de taakuitvoering]
- [Anders, namelijk..]

9. Is dit plan door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld?

#### Antwoordmogelijkheden

- [Ja]
- [Nee]

Indien nee, zijn er andere bestuurlijke afspraken gemaakt ten aanzien van taakuitvoering evenementenveiligheid door de veiligheidsregio?

- [ja, namelijk...]
- [Nee]

10. Welke taken vervult de veiligheidsregio t.a.v. evenementenveiligheid?

**Antwoordmogelijkheden, meerdere mogelijk**

- [Advisering evenementen ]
- [Verbindt partijen die verbonden zijn aan evenementenveiligheid (brengt ze samen, organiseert bijeenkomsten, geeft opleidingen etc.)]
- [Biedt specifieke diensten aan t.b.v. evenementenveiligheid (denk aan Live Events of Evenementenkalender, etc.)]
- [Anders, namelijk..]

Adviestaak

De taak advisering van evenementen is een niet-wettelijke taak van de veiligheidsregio's, conform de Wet veiligheidsregio's. De nu volgende vragen gaan daarover.

11. Hoeveel adviezen heeft uw veiligheidsregio in het jaar 2019 afgegeven per type evenement?

- A: [getal]
- B: [getal]
- C: [getal]

12. Op welke van onderstaande thema's adviseert de veiligheidsregio & politie volgens u?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- [crowdmanagement]
- [mobiliteit & logistiek]
- [beveiliging]
- [medische hulpverlening]
- [locatie-inrichting]
- [constructieveiligheid]
- [vuurwerk;]
- [brandveiligheid]
- [horeca, welzijn & hygiëne]
- [drinkwatervoorzieningen, sanitaire veiligheid, verkoop en gebruik van drank en mogelijk drugsgebruik]
- [afvalbeheer]

13. Bestaat er 'een evenementenadvies' van 'de veiligheidsregio' of zijn het losse adviezen van brandweer, GHOR en/of politie die gebundeld worden?

**Antwoordmogelijkheden**

[open antwoord]

14. Zou de adviestaak van de veiligheidsregio ook aan een andere partij, niet zijnde overheid, toegewezen kunnen worden volgens u?

**Antwoordmogelijkheden**

- [Ja]
- [Nee]

[Waarom wel of waarom niet?]

15. Wat doen veiligheidsregio's in de praktijk ten aanzien van evenementenveiligheid?

[open antwoord]

16. Wat is daarin volgens u de toegevoegde waarde van de veiligheidsregio?  
[open antwoord]

Einde vragenlijst, bedankt voor het invullen!

## Bijlage 3 Vragenlijst surveyonderzoek gemeenten

1. Algemeen
  - Ik ben werkzaam in de gemeente: [open antwoord]
  - Valt onder veiligheidsregio: [dropdown]
  - Mijn functie is:
    - [Ambtenaar crisisbeheersing]
    - [Ambtenaar vergunningen]
    - [Anders, namelijk...]
2. Weet u als gemeenten wat de veiligheidsregio doet op het gebied van evenementenveiligheid?
  - [Ja, dit weet ik volledig]
  - [Ja, dit weet ik deels]
  - [Nee, dit weet ik niet]
3. Heeft u als gemeenten afspraken gemaakt met de veiligheidsregio met betrekking tot taken op het gebied van evenementenveiligheid?
  - [Ja]
  - [Nee]

Indien ja, hoe zijn deze afspraken vastgelegd?

- [In een convenant]
  - [In een afspraken document]
  - [In het evenementenbeleid van de gemeente(n)]
  - [Ik weet niet waar de afspraken zijn vastgelegd]
4. Is dit document bekrachtigd door uw burgemeester?
    - [Ja]
    - [Nee]
  5. Wat is er in het document vastgelegd? [meerdere antwoorden mogelijk]
    - [Exacte taakstelling van de veiligheidsregio ten aanzien van evenementenveiligheid (wat doet de veiligheidsregio precies op dit gebied?)]
    - [Procesafspraken / samenwerkingsafspraken omtrent advisering tussen veiligheidsregio, politie en gemeenten.]
    - [Aantal FTE ingezet door de veiligheidsregio in relatie tot uitvoering taken evenementenveiligheid]
    - [Financieringsafspraken tussen gemeenten en de veiligheidsregio ten aanzien van de taakuitvoering door de veiligheidsregio]
    - [Anders, namelijk..]
  6. Welke taken vervult de veiligheidsregio volgens u t.a.v. evenementenveiligheid?

**Antwoordmogelijkheden, meerdere mogelijk**

- [Advisering evenementen ]
- [Verbindt partijen die verbonden zijn aan evenementenveiligheid (brengt ze samen, organiseert bijeenkomsten, geeft opleidingen etc.)]
- [Biedt specifieke diensten aan t.b.v. evenementenveiligheid (denk aan Live Events of Evenementenkalender, etc.)]
- [Ik weet het niet precies]

- [Anders, namelijk..]

#### Adviestaak

De taak advisering is evenementen is een niet-wettelijke taak van de veiligheidsregio's, conform de Wet veiligheidsregio's. De nu volgende vragen gaan daarover.

7. Heeft u afspraken met de veiligheidsregio over haar adviestaak m.b.t. evenementenveiligheid?
  - [Ja]
  - [Nee]
8. Vraagt u de veiligheidsregio altijd om een advies voor de verstrekking van een evenementenvergunning?
  - [Ja]
  - [Nee]
  - [Waarom wel of waarom niet?]
9. Op welke van onderstaande thema's adviseert de veiligheidsregio en of de politie? (Meerdere antwoorden mogelijk)
  - [crowdmanagement]
  - [mobiliteit & logistiek]
  - [beveiliging]
  - [medische hulpverlening]
  - [locatie-inrichting]
  - [constructieveiligheid]
  - [vuurwerk;]
  - [brandveiligheid]
  - [horeca, welzijn & hygiëne]
  - [drinkwatervoorzieningen, sanitaire veiligheid, verkoop en gebruik van drank en mogelijk drugsgebruik]
  - [afvalbeheer]

10. Bestaat er één evenementenadvies van 'de veiligheidsregio'?

#### Antwoordmogelijkheden

- [Ja, één advies van de veiligheidsregio bestaat]
  - [Nee, het zijn losse adviezen van verschillende hulpverleningsdiensten]
  - [Kunt u dit antwoord motiveren?]
11. Bent u tevreden over de kwaliteit van de adviezen die de veiligheidsregio afgeeft voor de evenementenvergunning?
    - [Ja]
    - [Nee]
    - [Kunt u dit antwoord motiveren?]
  12. Zou de adviestaak van de veiligheidsregio ook aan een andere partij, niet zijnde overheid, toegewezen kunnen worden volgens u?

#### Antwoordmogelijkheden

- [Ja]
- [Nee]
- [Waarom wel of waarom niet?]



13. Kunt u omschrijven wat veiligheidsregio's in de praktijk ten aanzien van evenementenveiligheid volgens u doen?

[open antwoord]

14. Wat is daarin de toegevoegde waarde van de veiligheidsregio?

[open antwoord]

15. Ik ben bereid mijn antwoorden toe te lichten in een persoonlijk gesprek.

[Ja]

[Nee]

Mijn naam: [...]

## Bijlage 4 Vragenlijst semigestructureerde interviews

- Wat is het eerste wat er bij u op komt als u aan evenementenveiligheid denkt?
- Wat is u ervaring in de praktijk als het gaat om veiligheid bij evenementen?
- Evenementenveiligheid als veilig kritisch proces, hoe bent u als gemeente daarop voorbereidt?
- Wat is volgens u de taak van de veiligheidsregio in het kader van evenementenveiligheid?
- Vult de veiligheidsregio volgens u deze taak ook op deze wijze in?
- Waarover zouden gemeenten en de veiligheidsregio's afspraken moeten maken als het gaat om taakuitvoering evenementenveiligheid (capaciteit, verwachtte taak,...)?
  - Hoe kijkt u daar naar vanuit uw taak als bestuurder van de veiligheidsregio?
  - Waarover zou u dan afspraken willen maken?
- Wat is de meerwaarde van de veiligheidsregio voor u als burgemeester/gemeente als het gaat om evenementenveiligheid, of wat zou het moeten zijn? Waar bent u als gemeente echt mee geholpen?
- Wat kan volgens u een verklaring zijn voor verschillen tussen veiligheidsregio's als het gaat om dit thema?

## Bijlage 5 Overzicht respondenten interviews

<b>Respondentnummer</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum interview</b>
1	Coördinator evenementenveiligheid veiligheidsregio	16 maart 2021
2	Coördinator evenementenveiligheid veiligheidsregio	16 maart 2021
3	Coördinator evenementenveiligheid veiligheidsregio	16 maart 2021
4	Coördinator evenementenveiligheid veiligheidsregio	16 maart 2021
5	Coördinator evenementenveiligheid veiligheidsregio	16 maart 2021
6	Burgemeester	6 april 2021
7	Ambtenaar APV en bijzondere wetten	6 april 2021
8	Ambtenaar crisisbeheersing	9 april 2021
9	Burgemeester	14 april 2021
10	Ambtenaar crisisbeheersing	14 april 2021
11	Burgemeester	14 april 2021
12	Ambtenaar crisisbeheersing	14 april 2021
13	Burgemeester	15 april 2021
14	Ambtenaar juridische zaken	15 april 2021
15	Ambtenaar APV en bijzondere wetten	19 april 2021
16	Ambtenaar APV en bijzondere wetten	19 april 2021
17	Ambtenaar APV en bijzondere wetten	19 april 2021
18	Ambtenaar adviseur veiligheid kabinet burgemeester	22 april 2021
19	Ambtenaar APV en bijzondere wetten	23 april 2021
20	Burgemeester	29 april 2021
21	Ambtenaar APV en bijzondere wetten	29 april 2021
22	Ambtenaar APV en bijzondere wetten	29 april 2021
23	Ambtenaar APV en bijzondere wetten	4 mei 2021
24	Ambtenaar APV en bijzondere wetten	12 mei 2021
25	Burgemeester	20 mei 2021

## Afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BDUR	Brede Doel Uitkering Rampenbestrijding
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio
I J&V	Inspectie Justitie en Veiligheid
HEV	Het Procesmodel Evenementenveiligheid
NHEV	Nederlands Handboek Evenementen Veiligheid
Wvr	Wet Veiligheidsregio's

## Bibliografie

- Adang, O. (2002). *Politiekunde & Openbare Orde Handhaving*. Politie.
- Bruinsma, G., & Bernasco, W. (2004). *De Stad en Sociale Onveiligheid. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Leiden: Universiteit Leiden.
- CBS. (2020, September 23). *Uitgaven aan veiligheidszorg*. Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/aanvullende-onderzoeksbeschrijvingen/uitgaven-aan-veiligheidszorg>
- Crompton, J., & McKay, S. (1997). Motives of visitors attending festival events. *Annals of Tourism Research*, 24, 2, , pp. 425-439.
- Decentrale Overheid. (2021, April 29). Opgehaald van <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/actueel/Hof%20van%20Twente/CVDR13349.html>
- Dijk, J. V. (2015, Oktober 18). Opgehaald van <https://www.omgevingspsycholoog.nl/veiligheid/>
- Duin, M. v. (2015). Evenementen en het gedoe er om heen. *het Tijdschrift voor de Politie*, 14-17.
- Duin, M. v., & Eberg, J. (2016). *Basisboek Integrale Veiligheidskunde 3e druk*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Duin, M. v., & Wijkhuis, V. (2018). *Lessen uit de mini crisis*. Den-Haag: Boom Bestuurskunde.
- Elffers, H., & Jong, W. D. (2004). *Nee ik voel me nooit onveilig*. Den-Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- EM Cultuur. (2020, Januari). Opgehaald van <https://www.em-cultuur.nl/festival-overzicht-2019/#:~:text=Dit%20levert%20een%20schat%20aan,totaal%2019%2C5%20miljoen%20bezoekers.>
- Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's. (2020). *Evaluatie Wet Veiligheidsregio naar toekomstigbestendige brandweezorg en crisisbeheersing*. Den Haag.
- Evenementenhandboek Veiligheid. (2020, September 14). <https://evenementenhandboek.nl>. Opgehaald van <https://evenementenhandboek.nl/nieuws/nederlands-handboek-evenementen-veiligheid-nhev-per-2-oktober-2019-digitaal-beschikbaar/>
- Events. (2019, September 19). *events.nl*. Opgehaald van <https://www.events.nl/nieuws/2018-265-miljoen-bezoekers-op-meer-dan-1000-festivals>
- Ferwerda, H., & Wondergem, L. (2015). Outsourcing van politietaken bij evenementen. *Cahiers Politiestudies*, 149-175.
- Getz. (2008). *Event Studies. Theory, research and policy for planned events*. Oxford: Elsevier.
- Helsloot, I., & Vries, d. M. (2012). *Resultaten uit het verleden bieden soms wel degelijk aanknopingspunten voor de toekomst. Bestuurs- en organisatiekundige wetmatigheden voor de inrichting van professionele uitvoeringsorganisaties als de NP*. Opgehaald van Crisislab: <http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Bestuurskundige-wetmatigheden-voor-inrichting-NP.pdf>

- Hijum, H. v., & Oberijé, N. (2018, juni 4). *IFV*. Opgehaald van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20180604-IFV-HEV-2018-procesmodel-evenementenveiligheid.pdf>
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). *Meer aandacht nodig voor veiligheid en gezondheid bij publiekevenementen*. Den Haag: Ministerie Veiligheid en Justitie.
- KPMG, A. . (2017). *Sectorscan evenementen en festivals*. Den-Haag: KPMG Advisory N.V. .
- Lünnemann, K. (2003). *Schaarste en veiligheid; het onverzadigbare verlangen naar veiligheid*. Raad Maatschappelijke Ontwikkelingen.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2015). *Monster truck ongeval Haaksbergen. Tussen vergunnen en vergewissen*. Den-Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Overheid. (2021, april 19). *Decentrale Overheid*. Opgehaald van <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Haaksbergen/CVDR446418.html#:~:text=De%20burgemeester%20is%20op%20basis,en%20toezicht%20houden%20op%20evenementen>.
- Overheid.nl. (2020, September 21). Opgehaald van <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/images/Assen/i94692.pdf>
- Remmerswaal, J., & Leijenhorst, B. (2020). *Groepsdynamica, de basis*. Nijmegen: Boom.
- Rijksoverheid. (2020, April 13). Opgehaald van Veiligheidsregio's: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>
- Rijksoverheid. (2021, Mei 20). *veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>
- Scriptum. (2020, September 21). Opgehaald van <https://www.scriptum.nl/deskresearch/>
- Terpstra, J. (2011, 10 4). Regulering in een hybride veiligheidszorg: Over de bewaking van een publiek goed in een deels geprivatiseerd bestel. *Tijdschrift voor Veiligheid 2011*, pp. 41-58. Opgehaald van Terpstra, J. (2011). Regulering in een hybride veiligheidszorg: Over de bewaking van een publiek goed in een deels geprivatiseerd bestel. *Tijdschrift voor Veiligheid 2011*. Geraadpleegd op 27 februari 2019, <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/206>
- Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch bv.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2007, 08 06). Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31117-3.html>
- Van der Steen, M. S. (2020, Maart 21). *Sedimentatie in sturing. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur*. Opgehaald van [https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/06/NSOB\\_Sedimentatie\\_web.pdf](https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/06/NSOB_Sedimentatie_web.pdf)
- Van Noije, L., & Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld*. Den-Haag: Sociaal en cultureel planbureau.

- Vanderveen. (2004). *Fysieke Veiligheid: studie over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwerc.
- Vanderveen, G., Pleysier, S., & Rodenhuis, W. (2011). *Metten van onveiligheid*. Leiden: Boom Juridische Uitgevers.
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Amsterdam: Boom.
- Vliet, H. V., Bosch, K., Brussee, R., Boer, J. D., Rovers, M., & Nus, C. V. (2012). *Festivalbeleving*. Utrecht: Hoge School Utrecht.
- VNG. (2020, 2 19). *VNG.nl*. Opgehaald van [https://vng.nl/files/vng/brieven/2014/attachments/20141217\\_boekje-cultureel-ondernemen.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2014/attachments/20141217_boekje-cultureel-ondernemen.pdf)
- Vries, B. d. (2016). *Burgemeesters in crisistijd. De invloed van context en persoonlijkheid op het leiderschap van de opperbevelhebber*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Wagen, L. v., & White, L. (2010). *Events Management*. Pearson: Pearson Australia.
- Weenink, D. (2013). Morele vakanties in Chersonissos en Haren. *Sociologie Magazine*, 10-11.
- Wiemman-Hesterman, A., Engbers, F., Oorschot, W. v., & Adang, O. (2018). *Evenementen, goede werkwijze, uitdagingen en trends. Ervaringen uit peer reviews 2017*. Amsterdam: Politie Nederland.
- Wood, E., & Masterman, G. (2008). Event marketing: measuring an experience? Paper presented at the 7th International Marketing Trends Congress.