

## **Handreiking Evenementenveiligheid 2011**

*Deel III, Gemeenten: de regie in handen*

## Handreiking Evenementenveiligheid 2011, deel III

### *Gemeenten: de regie in handen*

© Ministerie van Veiligheid en Justitie, november 2011, versie 1.0

#### **Auteurs**

Syan Schaap  
Mari van Dorst

Kenniscentrum Evenementenveiligheid

#### **Druk**

1<sup>e</sup>

#### **Disclaimer**

Deze uitgave is met grote zorgvuldigheid samengesteld. De auteurs kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade als gevolg van mogelijke onjuistheden en/of onvolkomenheden in deze publicatie.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING.....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>WETGEVING, REGELGEVING EN BELEID .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>JURIDISCHE GRONDSLAGEN .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>APV EN ANDERE VERORDENINGEN .....</b>	<b>5</b>
<b>2.3</b>	<b>EVENEMENTENBELEID.....</b>	<b>6</b>
<b>2.4</b>	<b>EVENEMENTENVERGUNNING.....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<b>BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE BORGING .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2</b>	<b>ORGANISEREN VAN HET WERKPROCES .....</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>BEHANDELAANPAK.....</b>	<b>12</b>
<b>4.1</b>	<b>INLEIDING.....</b>	<b>12</b>
<b>4.2</b>	<b>RISICOSCAN .....</b>	<b>12</b>
<b>4.3</b>	<b>BEHANDELAANPAK: TWEE VARIANTEN.....</b>	<b>13</b>
<b>4.4</b>	<b>REGULIER EVENEMENT: REGULIERE AANPAK.....</b>	<b>13</b>
<b>4.5</b>	<b>AANDACHTEVENEMENT: AANPAK BEPALEN.....</b>	<b>14</b>
<b>4.6</b>	<b>RISICOVOL EVENEMENT: RISICO-AANPAK.....</b>	<b>14</b>
<b>4.7</b>	<b>EVENEMENTENKALENDER .....</b>	<b>17</b>

# 1 Inleiding

## **Het belang van veilige evenementen**

Veilige evenementen zijn in ieders belang. Bezoekers willen ongestoord kunnen vieren, genieten en beleven. Omwonenden en ondernemers willen geen overlast en onveiligheid. De organisator van het evenement heeft het (commerciële) belang om een goede prestatie neer te zetten. De politie, de brandweer medische diensten hebben belang bij veilige evenementen vanuit hun kerntaak op het gebied van veiligheid en gezondheid.

## **Verantwoordelijkheid gemeente**

Deze handreiking evenementenveiligheid voor gemeenten gaat in op de rol van de gemeente en de burgemeester bij veilige evenementen. Evenementen zijn voor de gemeente een bron van vermaak, profilering en inkomsten. Tegelijkertijd is de gemeente verantwoordelijk voor het waarborgen van de veiligheid en de gezondheid.

Het organiseren van een evenement is een recht dat iedere burger heeft. Dit brengt verantwoordelijkheden met zich mee op het gebied van veiligheid en gezondheid. De gemeente ziet hierop toe, stelt grenzen en handhaaft deze grenzen.

De voorbereiding op (risicovolle) evenementen ligt voor de hulpverleningsdiensten in de lijn met de voorbereiding op crisisbeheersing.<sup>1</sup> Het helpt ze om zich goed voor te bereiden en een effectieve commandostructuur te hanteren. Dit vraagt om een goede balans tussen feest en veiligheid.

## **Koppeling met HEV en Evenement Assistent**

Deze handreiking sluit aan op de overige delen van de landelijke Handreiking Evenementenveiligheid 2011 (hierna: HEV). Waar in deel II van de HEV de nadruk ligt op het proces van advisering van de gemeente (en dus de adviserende diensten), staat in deze handreiking de rol van de gemeente centraal. De handreiking levert tevens een bijdrage aan de vermindering van de regeldruk voor organisatoren.<sup>2</sup> Ze legt hiervoor een koppeling met het instrument Evenement Assistent, een hulpmiddel dat nog in ontwikkeling is (zie deel IV van de HEV).<sup>3</sup>

## **Doelgroep**

Deze handreiking is in de eerste plaats bedoeld voor burgemeesters en medewerkers van gemeenten die in hun functie te maken hebben met veiligheid en gezondheid op evenementen. De handreiking geeft daarnaast iedereen die (professioneel) betrokken is bij evenementen inzicht in de rol van de gemeente.

De handreiking gaat uit van een gebruiker die professional is op het gebied van de gemeentelijke organisatie en werkprocessen. De kennis en ervaring van gemeentelijke medewerkers en bestuurders op het gebied van

<sup>1</sup> Zie ook HEV Deel I, paragraaf 1.1 Uitgangspunten.

<sup>2</sup> Zie Commissie Stevens, 2007; Te Riele, W. en C. Weber, 2008, p. 38.

<sup>3</sup> Dit instrument wordt ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

evenementenveiligheid lopen in de praktijk sterk uiteen. De handreiking gaat uit van een beperkte kennis van de gemeentelijke taken op het gebied van evenementenveiligheid, om zodoende toepasbaar te zijn voor de gehele doelgroep.

### **Aard van het document**

De handreiking is richtinggevend, maar niet normerend. De handreiking is opgesteld als advies. Gemeenten hebben de lokale autonomie om te bepalen hoe de handreiking wordt toegepast binnen de eigen context. Suggesties die in de handreiking worden gedaan, zijn opgesteld vanuit het uitgangspunt van optimale zorg voor veilige evenementen.

### **Focus en afbakening**

De focus van de handreiking ligt op evenementen met een vergunning. Diverse activiteiten in de gemeente kunnen gelijksoortige kenmerken hebben als evenementen: denk aan openbare manifestaties, markten en televisieschermen bij het voetbal. De handreiking biedt de gemeente ook handvatten voor het waarborgen van de veiligheid bij dergelijke activiteiten.

De gemeente kan op veel terreinen met evenementen te maken krijgen: onder meer milieu, verkeer en vervoer, openbare werken, economisch, sport- en cultuurbeleid. De handreiking beperkt zich tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid en gezondheid.<sup>4</sup>

De handreiking is in eerste instantie een basisdocument voor alle gemeenten. Ze beschrijft 'wat' de gemeente kan doen aan de zorg voor veilige evenementen. Het document sluit aan op de zeven processtappen van de HEV<sup>5</sup> en bevat de aandachtspunten die daarbij aan de orde zijn. Er is nog meer te zeggen over 'hoe' de gemeente haar taken kan uitvoeren.

De behoefte bij de doelgroep aan meer kennis, inzicht en ondersteuning op diverse inhoudelijke thema's rond evenementenveiligheid is groot. Deze handreiking voor gemeenten vormt hiervoor een startpunt. Het is aan eenieder die zich betrokken voelt bij veilige evenementen, om zich in te zetten voor het ontwikkelen en delen van kennis en inzichten op dit gebied.

### **Leeswijzer**

De handreiking bestaat uit vier hoofdstukken. Na de inleiding (1) gaat de handreiking achtereenvolgens in op wetgeving, regelgeving en beleid (2), de gemeentelijke organisatie (3) en de behandelaanpak (4). De bijlagen bestaan uit een checklist per processtap (bijlage I), een serie inhoudelijke aandachtspunten (bijlage II) en een begrippenlijst (bijlage III).

---

<sup>4</sup> In de model-APV van de VNG wordt gesproken over openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en het milieu. Op dit laatste deelgebied gaat de handreiking niet in.

<sup>5</sup> Zie HEV Deel I, Procesmodel. De processtappen worden behandeld in bijlage 1 van deze handreiking.

## 2 Wetgeving, regelgeving en beleid

### 2.1 Juridische grondslagen

De gemeente heeft van oudsher een kerntaak op het gebied van veiligheidszorg, handhaving van de openbare orde, gezondheidszorg, brandweer en rampenbestrijding. Tegen deze achtergrond heeft de gemeente ook een taak bij evenementen. De onderstaande wetgeving staat hierbij centraal.

- De gemeenteraad heeft op basis van de Wet Veiligheidsregio's de plicht tot het vaststellen van regels in een brandbeveiligingsverordening, met als doel het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en het voorkomen en beperken van gevaar en ongevallen.<sup>6</sup>
- De burgemeester is op basis van de Gemeentewet belast met handhaving van de openbare orde. Hij<sup>7</sup> is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden. Hij kan hiertoe met het oog op veiligheid en gezondheid de nodige bevelen geven.<sup>8</sup>
- De burgemeester heeft op basis van de Gemeentewet het bevel over de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Wet Veiligheidsregio's stelt dat hij a) het gezag heeft bij brand en ongevallen waarbij de brandweer een taak heeft en b) het opperbevel heeft bij (dreigende) rampen.<sup>9</sup>
- De burgemeester heeft op basis van de Gemeentewet noodbevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid.<sup>10</sup> Op basis van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit bepaalt de burgemeester of sprake is van buitengewone omstandigheden en of hij het nodig acht om een noodbevoegdheid uit te oefenen.<sup>11</sup>
- De Algemene wet bestuursrecht stelt regels omtrent het omgaan met vergunningaanvragen, bezwaren en het hierover beslissen door bestuursorganen. Hierin zijn onder meer regels opgenomen over bekendmaking en de mogelijkheden tot bezwaar tegen een besluit.<sup>12</sup>
- De Algemene wet bestuursrecht regelt verder de wijze waarop toezicht op de naleving van besluiten plaatsvindt en de wijze waarop herstelsancties worden opgelegd.<sup>13</sup>

Voor openbare manifestaties, zoals demonstraties, gelden deels andere wettelijke kaders dan voor publiekevenementen. De burgemeester kan ten aanzien van een vergadering of betoging grenzen stellen en repressief optreden, als dat nodig is voor

<sup>6</sup> Wet Veiligheidsregio's artikel 3.

<sup>7</sup> Waar 'hij' staat, kan ook 'zij' worden gelezen.

<sup>8</sup> Gemeentewet artikelen 172; 174 lid 1 en 2. De burgemeester heeft per 1 september 2010 een aantal nieuwe bevoegdheden tot het treffen van maatregelen om voetbalvandalisme en ernstige overlast door groepen en individuen te bestrijden (Gemeentewet 172a, 172b).

<sup>9</sup> Gemeentewet artikel 175; Wet Veiligheidsregio's artikel 4 en 5.

<sup>10</sup> Het gaat om het noodbevel, de noodverordening en bestuurlijke ophouding (Gemeentewet artikelen 172, , 175, 176, 176a).

<sup>11</sup> Brainich von Brainich Felth in Muller en De Roos (red.), 2006:120-134.

<sup>12</sup> Algemene wet bestuursrecht artikel 4:1 – 4:6; 4.13; 4:14. De beslistermijn voor een meldingsplichtig evenement is 14 dagen. De beslistermijn voor vergunningaanvragen is 8 weken. De APV bevat een nadere invulling van termijnen voor aanvragen en besluiten.

<sup>13</sup> Algemene wet bestuursrecht hoofdstuk 5.

de bescherming van de gezondheid of voorkoming van wanordelijkheden. Daarbij is terughoudendheid geboden.<sup>14</sup>

Diverse andere wetten kunnen van toepassing zijn voor de taak van de gemeente bij evenementen. Denk daarbij aan wetgeving rond de horeca, markten, kansspelen, filmvertoningen, attractietoestellen, reclame, milieu, mobiliteit, het openbaar bestuur, het economisch verkeer en rampenbestrijding. Deze wetgeving valt buiten het bereik van de handreiking.

De organisator en zijn medewerkers hebben zelf een plicht om te zorgen voor een veilig evenement, op basis van de Arbowet.<sup>15</sup> De Arbeidsinspectie is hiervoor de handhavende instantie.

De veiligheidsregio heeft op grond van de Wet veiligheidsregio's een adviserende taak richting gemeenten en andere bestuursorganen over risico's op het terrein van branden, ongevallen, rampen en crises. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt in het beleidsplan vast hoe deze advisering plaatsvindt en hoe deze taak wordt ingericht.<sup>16</sup> De wettelijke grondslag voor het politie-advies bij evenementen is expliciet opgenomen in het wetsvoorstel Wet politiekosten evenementen.<sup>17</sup>

Op een advies aan de gemeente ten behoeve van de besluitvorming over een beschikking is de Wet Openbaarheid van Bestuur van toepassing.<sup>18</sup>

#### **Bekendmaking**

Een besluit, zoals die tot verstrekking van een vergunning, treedt volgens de Algemene wet bestuursrecht niet in werking voordat het is bekendgemaakt. Belanghebbenden moeten het besluit actief toegezonden of uitgereikt krijgen. De gemeente moet een besluit publiek bekendmaken in een huis-aan-huisblad of op een andere geschikte wijze en moet het ter inzage leggen. Degenen die hun zienswijzen hebben gedaan worden zo snel mogelijk geïnformeerd.

## 2.2 APV en andere verordeningen

De regels die de gemeente stelt in haar Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op het gebied van veiligheid en gezondheid op evenementen, vormen een nadere invulling van haar wettelijke taken en bevoegdheden. De gemeente bepaalt zelf de inhoud van de APV, binnen de wettelijke kaders en waar nodig op maat voor de lokale situatie. Hier wordt, waar we spreken over 'de APV', de Model-APV van de VNG gevolgd. De belangrijkste elementen van de APV voor evenementen:

<sup>14</sup> Wet openbare manifestaties, Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 7.

<sup>15</sup> Arbowet artikel 10 en 11.

<sup>16</sup> Wet Veiligheidsregio's Memorie van Toelichting par. 4.4. Zie ook HEV Deel II, processtap 2, 3 en 4.

<sup>17</sup> Wetsvoorstel politiekosten evenementen, 17-06-2011, artikel 2:1. Dit wetsvoorstel is momenteel ter consultatie aangeboden.

<sup>18</sup> Zie Algemene wet bestuursrecht artikel 3:7. In artikel 10 van de Wob is opgenomen onder welke omstandigheden deze informatie niet openbaar wordt gemaakt.

- De APV bevat een definitie van wat onder een ‘evenement’ wordt volstaan: “elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak” (met enkele uitzonderingen).<sup>19</sup> Organisatoren van evenementen zijn verplicht om hiervan melding te doen of hiervoor bij de gemeente een evenementenvergunning aan te vragen. In de APV legt de gemeente vast voor welke evenementen geen vergunning nodig is en een tijdige melding volstaat.
- De APV geeft de gemeente mogelijkheden om een evenement niet toe te staan door geen vergunning te verlenen of de vergunning in te trekken op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en/of bescherming van het milieu. De burgemeester kan bij een melding ook besluiten een evenement op deze gronden te verbieden.<sup>20</sup>
- De APV stelt dat aan een vergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden. De afbakening tussen de evenementen met meldings- en vergunningsplicht in de APV bepaalt dus aan welke evenementen vooraf nadere voorschriften kunnen worden gesteld.
- De organisator van een binnenevenement kan al een exploitatievergunning hebben (bijvoorbeeld horeca). Een evenementenvergunning kan aanvullend worden vereist bij evenementen die buiten de exploitatievergunning vallen.
- De organisator moet tijdens het evenement aanwijzingen van politie, brandweer en gemeente opvolgen.<sup>21</sup> Niet opvolgen van de aanwijzingen kan ertoe leiden dat de burgemeester de vergunning intrekt en daarmee het evenement stillegt op basis van de APV.<sup>22</sup>
- De APV bevat het expliciete verbod om tijdens evenementen de openbare orde te verstoren.<sup>23</sup>

Op grond van de gemeentelijke bouwverordening is, afhankelijk van de gebruikssituatie van de locatie, bij binnenevenementen een omgevingsvergunning verplicht. Voor evenementen in tijdelijke bouwwerken, zoals tenten en openluchtpodia, kan een omgevingsvergunning verplicht zijn op basis van de gemeentelijke brandveiligheidsverordening. Deze vergunning kan ook in combinatie met een evenementenvergunning worden vereist.

### 2.3 Evenementenbeleid

Door het vaststellen van evenementenbeleid geeft de gemeente nadere inkleuring aan haar keuzes op het gebied van evenementen. De gemeente kan in een nota Integraal Evenementenbeleid de balans bepalen tussen veiligheid en andere belangen.<sup>24</sup> Ze kan hierin regels stellen aan de wijze waarop de veiligheid van evenementen wordt gewaarborgd. Het evenementenbeleid geeft duidelijkheid aan organisatoren en burgers en kan regeldruk verlagen.

<sup>19</sup> In de HEV wordt deze definitie aangevuld met *de aanwezigheid van risico's en de noodzaak tot het treffen van voorzieningen*. Deel II van de HEV legt de focus op het risicovolle evenement. Deel III richt zich op evenementen in alle risicoklassen.

<sup>20</sup> Model APV VNG 2010, artikel 1:8, 2:25.

<sup>21</sup> Dit wordt bij voorkeur expliciet in de evenementenvergunning opgenomen.

<sup>22</sup> Hierbij wordt gebruik gemaakt van artikel 1:6 van de model-APV.

<sup>23</sup> Model APV VNG 2010, artikel 2.26.

<sup>24</sup> Onder meer *city marketing*, cultuur, sport en maatschappelijke ontwikkeling. Het evenementenbeleid op deze deelgebieden wordt in dezelfde nota opgenomen.



Het evenementenbeleid geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om mee te denken en het bestuur te controleren. Het beleid heeft verder een belangrijke juridische status. Bijvoorbeeld als er discussie ontstaat over de keuzes die de gemeente maakt ten aanzien van een specifiek evenement.

Om de keuzes in het beleid met de juiste onderbouwing en de nodige afstemming te maken, is consultatie van belanghebbenden en specialisten van relevante diensten van belang.

Inhoudselementen integraal evenementenbeleid op het gebied van veiligheid:

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

Aansluiting van het gemeentelijke integrale evenementenbeleid op het beleid van de veiligheidsregio, de politie en andere veiligheidspartners is van belang om samenwerking te stroomlijnen. De gemeenten in de regio voorkomen hiermee ook dat zij te maken krijgen met te grote negatieve effecten van elkaars evenementen.<sup>25</sup>

## 2.4 Evenementenvergunning

De wet, de APV en het beleid stellen algemene regels over evenementen. Het stelsel van vergunningverlening stelt de gemeente in de gelegenheid om – met advies van de betrokken diensten – op maat te bepalen of een evenement kan doorgaan en onder welke voorwaarden.

De procedure van vergunningverlening maakt het mogelijk om een besluit over een evenement transparant en zorgvuldig te nemen. Alle belangen en eventuele bezwaren worden daarin meegenomen. Het proces van vergunningverlening stelt de betrokken overheidsdiensten in staat om tijdig te starten met hun eigen voorbereidingen op het evenement.

De gemeente verleent in principe een vergunning voor alle evenementen waarvoor geen weigeringsgrond is op basis van de wet, de APV en/of het beleid. De vergunning bevat de voorwaarden en beperkingen waaronder het evenement mag plaatsvinden.

<sup>25</sup> Zie ook paragraaf 4.7 Evenementenkalender.

### **Risicobeheersing en restrisico**

Voor ieder evenement geldt dat er in bepaalde mate risico's ontstaan. De maatregelen die de organisator treft, de voorschriften die de gemeente in de vergunning stelt en de inzet die betrokken diensten plegen, reduceren deze risico's. Risico's kunnen niet volledig worden uitgesloten.

De gemeente zal bij iedere evenement een bepaald restrisico moeten accepteren. De burgemeester stelt dit restrisico bij voorkeur bewust vast in het risicobeleid van het evenement.<sup>26</sup> Duidelijke communicatie hierover draagt bij aan de veiligheid en gezondheid van het evenement.

Ten aanzien van de evenementenvergunning gelden de volgende aandachtspunten:

- De minimale inhoud van een melding en een vergunningaanvraag is opgenomen in de HEV.<sup>27</sup>
- De voorwaarden in de vergunning moeten zijn gestoeld op regelgeving en/of beleid.
- De vergunning moet uit juridisch oogpunt op zichzelf leesbaar zijn en waar relevant verwijzen naar de onderliggende documenten. De voorschriften in de vergunning worden met de organisator besproken en in een (veiligheids)plan van de organisator nader uitgewerkt.
- De vergunning regelt de afbakening tussen de verantwoordelijkheden van de organisator en die van de overheid. Eenduidigheid op dit punt moet voorkomen dat risico's onvoldoende worden afgedekt of uiteindelijk om een grotere inzet van de overheid vragen dan was voorzien.
- Vooraf is de vergunning de toetssteen voor het daadwerkelijk toestaan van het evenement. Tijdens het evenement is het de grond waarop wordt gehandhaafd en gesanctioneerd.
- In de vergunning kan expliciet worden vastgelegd dat deze nog kan worden aangepast of ingetrokken als nieuwe informatie dit noodzakelijk maakt of als niet aan alle eisen wordt voldaan. Dit voorkomt mogelijke verrassingen bij de organisator als het aan de orde is.
- De vergunning kan tolerantiegrenzen bevatten gericht op het voorkomen van agressie en geweld tegen overheidspersoneel (Veilige Publieke Taak).<sup>28</sup>
- In exploitatie- en omgevingsvergunningen (milieu) wordt bij voorkeur opgenomen dat voor (niet-reguliere) evenementen binnen de inrichting een meldingsplicht geldt, een herbeoordeling door de gemeente kan plaatsvinden en een evenementenvergunning kan worden vereist.

<sup>26</sup> In HEV Deel II, processtap 4 wordt gesteld dat het vaststellen van het risicobeleid gelijk is aan het autoriseren van het integraal veiligheidsadvies. De gemeente houdt de bevoegdheid om in haar risicobeleid van dit advies af te wijken. Zie verder hoofdstuk 4.

<sup>27</sup> De minimale inhoud wordt uitgewerkt in de Evenement Assistent (HEV deel IV). De gemeente kan aanvullend nadere informatie vragen.

<sup>28</sup> Het formuleren van tolerantiegrenzen ten aanzien van agressie en geweld in de vergunningvoorwaarden voor evenementen is één van de activiteiten van het programma Veilige Publieke Taak. Zie kamerbrief TK 2011-2000147376, 8 juli 2011.

## 3 De gemeentelijke organisatie

### 3.1 Bestuurlijke en ambtelijke borging

De burgemeester is op grond van de Gemeentewet bestuurlijk verantwoordelijk voor de rol van de gemeente op het gebied van evenementenveiligheid. Naast hem zijn één of meerdere wethouders aanspreekpunt voor het gemeentelijke evenementenbeleid op het gebied van economie en *city marketing*, cultuur, sport en maatschappelijke ontwikkeling.

De burgemeester:

- De primaire rol van de burgemeester ten aanzien van evenementen komt voort uit zijn portefeuille: openbare orde en veiligheid. Een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden binnen het college helpt om een open discussie te voeren over diverse belangen rond evenementen. Het helpt ook om zorgvuldige besluiten te nemen en stelt de gemeenteraad in staat om haar controlerende taak richting het college uit te voeren.
- De burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor de evenementenvergunning, ook als hij deze niet zelf ondertekent. Het is raadzaam om de burgemeester persoonlijk te betrekken bij evenementen met een risico-aanpak.<sup>29</sup> Dit stelt hem in staat om bewust keuzes te maken ten aanzien van het risicobeleid.<sup>30</sup>

Ambtelijk zijn bij evenementenveiligheid diverse onderdelen van de gemeente betrokken:

- Adviseur(s) Openbare Orde en Veiligheid (AOV). Zij zijn de directe adviseur(s) van de burgemeester op dit thema en zijn betrokken bij de beleidsvoorbereiding van veiligheidsbeleid. Zij raken doorgaans in het voorbereidingsproces van evenementen met verhoogd risico betrokken vanaf het moment waarop advies wordt aangevraagd aan de betrokken diensten.<sup>31</sup>
- Medewerker(s) Vergunningverlening, verantwoordelijk voor het verwerken van de vooraankondiging, melding of vergunningaanvraag, de registratie op de evenementenkalender, het aanvragen en verwerken van de adviezen van diensten en het behandelen van eventuele bezwaarschriften. Opsteller(s) van de evenementenvergunning. Zij zijn in het proces van een evenement betrokken vanaf de eerste melding tot en met de evaluatie van het evenement.
- Medewerker(s) Toezicht en Handhaving. Zij hebben een signalerende en handhavende taak tijdens de opbouwfase, het evenement zelf en de afbouwfase. Een centrale coördinator handhaving kan een spilfunctie vervullen voor alle activiteiten van diensten en inspecties op een evenement.

<sup>29</sup> Zie hoofdstuk 4 voor de risico-aanpak.

<sup>30</sup> Zie ook HEV Deel II, processtap 4.

<sup>31</sup> Zie paragraaf 3.2. De AOV kan zelf gevraagd of ongevraagd advies geven over de vergunningaanvraag.

- Bouw- en Woningtoezicht kan een rol hebben bij evenementen waarbij wordt gewerkt met/in bouwwerken. De dienst kan adviseren over een omgevingsvergunning en doet aan opsporing, controle en toezicht.<sup>32</sup>

De Milieudienst adviseert over voorschriften in een evenementenvergunning voor onder meer geluid en afval. De dienst geeft ook de omgevingsvergunning (milieu) af voor inrichtingen waarvoor het college van Burgemeester en Wethouders bevoegd gezag is, en handhaaft hierop.<sup>33</sup>

Ook ambtelijk is een zuivere taakafbakening van medewerkers van belang, om een zorgvuldige en integere afweging te maken. Bij voorkeur vallen gemeentelijke medewerkers met een rol op het gebied van evenementenveiligheid bestuurlijk onder de burgemeester of een wethouder zonder andere 'evenementenbelangen', zoals *city marketing* en cultuur.

### 3.2 Organiseren van het werkproces

De volgende uitgangspunten gelden bij het organiseren van het werkproces.

- De gemeente heeft een toegankelijk evenementenloket<sup>34</sup> en werkt met eenduidige, beknopte procedures. Dit komt de veiligheid op het evenement ten goede, beperkt regeldruk voor organisatoren en vereenvoudigt het werk van de gemeente en haar partners. Digitalisering van de aanvraag en de vergunningverlening kan hieraan bijdragen.
- Voor de gemeente en haar veiligheidspartners bestaat het proces dat een vergunningplichtig evenement op het gebied van veiligheid doorloopt uit zeven processtappen (zie HEV deel I). De gemeente organiseert dit proces voor ieder vergunningplichtig evenement.
- De gemeente richt zijn organisatie zodanig in, dat de processtappen efficiënt en zorgvuldig worden doorlopen. De gemeente stemt de planning van de processen af op de planning van de politie, de veiligheidsregio en andere bestuursorganen die beschikkingen verstrekken.
- De evenementenvergunning wordt bij voorkeur snel en uiterlijk zes weken van tevoren verleend, daarbij de juridische beginselen en wettelijke termijnen in acht nemend.<sup>35</sup> Tijdige vergunningverlening schept duidelijkheid en geeft gelegenheid om bezwaren tijdig te behandelen.<sup>36</sup>
- De gemeente kan gelijktijdig de evenementenvergunning en diverse aanvullende vergunningen en ontheffingen verstrekken. Onder meer een

<sup>32</sup> Zie ook Nibra, Leidraad Veiligheid Publieksevenementen, 2002, p. 23.

<sup>33</sup> Zie ook Nibra, Leidraad Veiligheid Publieksevenementen, 2002, p. 23.

<sup>34</sup> Bij voorkeur vervult het evenementenloket de loketfunctie voor alle zaken rond evenementen.

<sup>35</sup> Algemene wet bestuursrecht artikel 4.13. Als de gemeente niet binnen acht weken kan beslissen, geldt artikel 4:14 van de Awb. De APV bevat een nadere invulling van de beslistermijnen voor een vergunning of ontheffing en voor de termijn van het indienen van een aanvraag.

<sup>36</sup> Aangezien belanghebbenden op grond van artikel 6:7 lid 1 en artikel 6:9 van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken bezwaar kunnen indienen, is het wenselijk om de vergunning minimaal zes weken van tevoren te verstrekken en bekend te maken.

omgevingsvergunning, een terrasvergunning en een ontheffing drank- en horecawet.<sup>37</sup> Dit verloopt bij voorkeur in een gecoördineerd proces.<sup>38</sup>

- De gemeente is regisseur van de vergunningverlening en voorbereiding.<sup>39</sup> Dit betekent dat ze de behandelaanpak bepaalt, advies aanvraagt bij de relevante diensten, individuele adviezen bundelt, leiding geeft aan de multidisciplinaire afstemming met de organisator en centrale spil is in de informatieprocessen en besluitvorming.
- De behandelaanpak die de gemeente hanteert, hangt af van de risicoklasse: niet alle evenementen doorlopen alle zeven processtappen. Voor evenementen die worden gemeld, volgt na toetsing en registratie geen nadere behandelaanpak.
- De gemeente vraagt advies aan alle relevante diensten. Dit kunnen onder meer interne afdelingen, hulpverleningsdiensten, vervoerders en rijksdiensten zijn. De gemeente vraagt om advies van ter zake deskundige adviseurs.<sup>40</sup>
- Het bundelen en interpreteren van adviezen<sup>41</sup> vraagt van de gemeente de nodige expertise. Zij doet dit bij voorkeur samen met de diensten en betreft waar nodig externe deskundigen. De gemeente moet adviezen kunnen beoordelen en op basis hiervan bewuste keuzes te maken.
- Adviserende diensten kunnen ongevraagd advies geven over risico's in relatie tot het evenement. Dit kan gevolgen hebben voor de behandelaanpak. Het kan noodzakelijk zijn om terug te gaan naar de adviesfase c.q een adviesfase in te stellen en het risicobeleid (opnieuw) te bepalen. Dit kan uiteindelijk consequenties hebben voor de vergunning.
- De vergunning kan worden verleend, als alle benodigde informatie en adviezen voorhanden zijn. De gemeente kan aan de vergunningaanvrager deadlines stellen<sup>42</sup> en met de adviserende diensten afspraken maken over termijnen voor het ontvangen van het advies.
- Voorafgaand aan het evenement kan, na het verlenen van de vergunning, nieuwe informatie leiden tot herziening van de risicoanalyse en de adviezen. Dit kan tot gevolg hebben dat de behandelaanpak opnieuw moet worden bepaald.
- Toezicht, controle en handhaving gebeurt in principe op alle evenementen. De centrale coördinator handhaving van de gemeente stemt de activiteiten van handhavende instanties op evenementen op elkaar af en legt dit vast in een handhavingsplan.
- De gemeente kan bij evenementen te maken krijgen met verschillende (rijks)inspecties.<sup>43</sup> Ze stemt hiermee af voor zover dit relevant is voor de veiligheid en gezondheid van het evenement.

<sup>37</sup> Voor een overzicht van vergunningen die bij evenementen aan de orde kunnen zijn, zie ook Commissie Stevens, 2007, p. 24.

<sup>38</sup> Met de Evenement Assistent zal dit via één kanaal en één procesgang kunnen worden afgehandeld.

<sup>39</sup> HEV Deel II, processtap 2 tot en met 5.

<sup>40</sup> Van de adviseurs wordt verwacht dat zij de nodige vakprofessionaliteit hebben om deskundig advies te geven. Zie uitgangspunten HEV.

<sup>41</sup> Hier wordt bedoeld op de adviezen die de diensten geven ten behoeve van de risicoscan en het risicobeleid. Zie hoofdstuk 4.

<sup>42</sup> Hiervoor kan gedacht worden aan een termijn van minimaal tien weken voor het evenement, om de vergunning zes weken voor het evenement af te kunnen geven. Een en ander is afhankelijk van wat lokaal haalbaar en wenselijk wordt geacht.

<sup>43</sup> Zie Nibra, Leidraad Veiligheid Publieksevenementen, 2002, p. 24.

## 4 Behandelaanpak

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de risicoscan waarmee een evenement na aanvraag van de vergunning wordt geïdentificeerd en beschrijft vervolgens de behandelaanpak per risicoklasse.<sup>44</sup> In de laatste paragraaf wordt het werken met de evenementenkalender behandeld.

De handreiking gaat uit van de classificatie in regulier, aandacht- en risicovol evenement. Onvoorspelbare evenementen<sup>45</sup> en evenementen die met een melding kunnen volstaan worden niet in dit hoofdstuk behandeld, maar komen wel terug in de checklist per processtap (bijlage I).

### 4.2 Risicoscan

Evenementen die niet met een melding worden afgedaan, worden geïdentificeerd door middel van een risicoscan.<sup>46</sup> De gemeente voert deze risicoscan uit en kan zich hierbij laten adviseren door de relevante diensten.<sup>47</sup> Ze bepaalt op basis van de risicoscan de behandelaanpak.

De gemeente beoordeelt met de risicoscan de risico's van een evenement op hoofdlijnen. Op basis hiervan kan het evenement worden geïdentificeerd. De risicoscan is nog geen risicoanalyse.<sup>48</sup>

Middels een risicoscan kan een (eerste) oordeel worden gegeven over de waarschijnlijkheid dat het evenement:

1. leidt tot risico's voor de openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu;
2. maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen.

Voor een **regulier evenement** is dit (zeer) onwaarschijnlijk, voor een **aandachtevenement** is dit mogelijk en voor een **risicovol evenement** is dit (zeer) waarschijnlijk.<sup>49</sup>

De risicoscan omvat ook een (eerste) beoordeling van de kwaliteit van de organisator en haar onderaannemers. Het gaat hierbij om de mate waarin deze partijen kunnen bijdragen aan de veiligheid en gezondheid van het evenement.

<sup>44</sup> De behandelaanpak op hoofdlijn. Zie bijlage 1 voor een uiteenzetting van de gemeentelijke rol per processtap.

<sup>45</sup> Zie HEV deel I hoofdstuk 2.

<sup>46</sup> Zie verder paragraaf 4.2 voor de risicoscan.

<sup>47</sup> Zie HEV Deel II, processtap 3.

<sup>48</sup> Momenteel wordt gekeken naar een instrument voor het uitvoeren van de risicoscan. Voor risicoanalyse zie HEV en paragraaf 4.6.

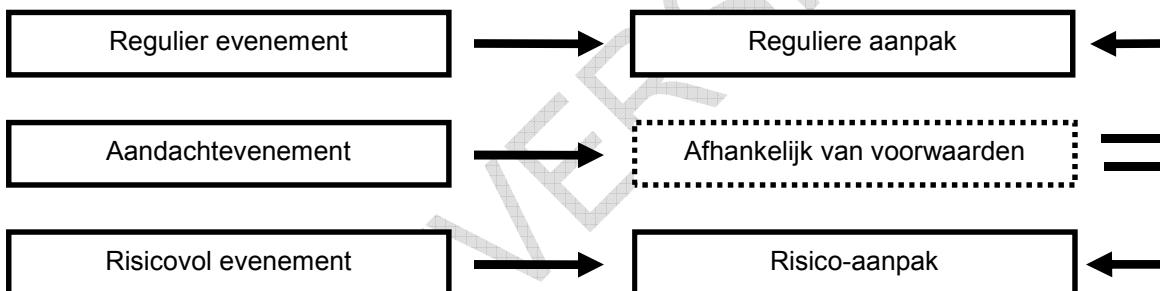
<sup>49</sup> Dit zijn de risicoklassen. Zie HEV Deel II, processtap 2.

De risicoscan besteedt aandacht aan risico's voortkomend uit de samenloop van evenementen. Een samenloop kan gevolgen hebben voor de behandelaanpak. Toetsing aan de regionale evenementenkalender is daarom ook onderdeel van de risicoscan.



### 4.3 Behandelaanpak: twee varianten

De risicoclassificatie is bepalend voor de behandelaanpak. Om de nodige eenduidigheid te bereiken, is het advies om met twee varianten in de behandelaanpak te werken: de *reguliere aanpak* en de *risico-aanpak*. De gemeente bepaalt de voorwaarden waaronder een aandachtsevenement in de reguliere, dan wel de risico-aanpak valt.



In de onderstaande tabel zijn de verschillen tussen de beide varianten in behandelaanpak weergegeven, voor het veiligheidsadvies, de voorbereiding en de planvormen die erbij aan de orde zijn. Daarbij wordt aangegeven welke behandelaanpak voor welke risicoklasse van toepassing is. In de hierop volgende paragrafen is een nadere uitwerking opgenomen van de aanpak per risicoklasse.

**Tabel 1 Voorbereiding: reguliere aanpak en risico-aanpak**

	Risicoklasse	Veiligheidsadvies	Vorbereiding	Planvormen
<b>Reguliere aanpak</b>	Regulier evenement Aandachtevenement	(Monodisciplinair) advies conform adviesbehoefte	Beperkte afstemming	Veiligheidsplan
<b>Risico-aanpak<sup>50</sup></b>	Aandachtevenement Risicovol evenement	Integraal Veiligheidsadvies	Multidisciplinaire voorbereiding Projectaanpak	Veiligheidsplan Integraal Operationeel Plan

<sup>50</sup> Conform voorwaarden die de gemeente stelt valt een aandachtsevenement onder de reguliere of de risico-aanpak.

#### 4.4 Regulier evenement: reguliere aanpak

Als de risicoscan erop duidt dat het gaat om een regulier evenement, dan is de procedure als volgt.

- De gemeente vraagt van de organisator om een (beknopt) veiligheidsplan aan te leveren.<sup>51</sup>
- De gemeente vraagt de nodige diensten om een monodisciplinair advies. Ze selecteert de diensten op basis van de risicoscan.<sup>52</sup> Dit kan zich beperken tot één of meerdere (lokale) adviesdiensten, onder meer wanneer een specifiek risico een zwaarwegend karakter kent.
- Op basis van de gegeven adviezen geeft de gemeente al dan niet een vergunning af.
- Ter voorbereiding op het evenement vindt (zo nodig) enige afstemming tussen de gemeente, de organisator en de betrokken diensten plaats.
- Tijdens het evenement controleert de gemeente de voorschriften door inzet van toezicht en handhaving.

#### 4.5 Aandachtevenement: aanpak bepalen

Als de risicoscan duidt op een aandachtevenement, dan kiest de gemeente tussen de reguliere aanpak en de risico-aanpak. Specifieke veiligheidsrisico's, het incidentele of nieuwe karakter van een evenement, maar ook bestuurlijke risico's, kunnen reden zijn om bij een aandachtevenement de risico-aanpak te hanteren. De reguliere aanpak wordt beschreven in paragraaf 4.4. De risico-aanpak wordt beschreven in paragraaf 4.6.

#### 4.6 Risicovol evenement: risico-aanpak

Voor risicovolle evenementen hanteert de gemeente de risico-aanpak. Wanneer diverse (reguliere) evenementen tegelijkertijd plaatsvinden met potentiële invloed op elkaar, dan kunnen deze ook als één evenement worden behandeld conform de risico-aanpak.

##### **De risico-aanpak organiseren**

Het voorbereiden van een risicovol evenement vergt relatief veel van de gemeente, de organisator en de betrokken diensten. Het advies is om de volgende organisatorische maatregelen te treffen.

- De gemeente schaaft in de adviesfase organisatorisch op.<sup>53</sup> Binnen de gemeente raakt de AOV bij het proces betrokken als adviseur van de

<sup>51</sup> Het concept veiligheidsplan wordt bij voorkeur al bij het indienen van de vergunningaanvraag gevraagd.

<sup>52</sup> HEV, Deel II, processtap 2, tabel behandelaanpak.

<sup>53</sup> Dit is het moment waarop de veiligheidsregio wordt gevraagd om een integraal veiligheidsadvies.



burgemeester. Opschaling kan ook plaatsvinden bij minder risicovolle evenementen, als de gemeente en de diensten er onderling niet uitkomen.

- De gemeente stelt een coördinerende medewerker<sup>54</sup> aan als projectleider van de voorbereiding. Hij is in de positie om ten behoeve van het evenement beslissingen te nemen die de terreinen van andere gemeentelijke afdelingen aangaan.
- De gemeente werkt met de betrokken diensten en de organisator in een werkgroepenstructuur. De werkgroepen leggen centraal verantwoording af aan een coördinerend overleg en aan de burgemeester.

Het werkproces van de risico-aanpak is als volgt.

- De gemeente doet het verzoek aan organisatoren tot vooraankondiging van voorgenomen risicovolle evenementen. Een vooraankondiging helpt de gemeente en de betrokken diensten in de planning voor het komende jaar.<sup>55</sup>
- De gemeente plaatst het evenement na vooraankondiging (voorlopig) op de regionale evenementenkalender. De gemeente stemt met de organisator en adviserende diensten af over de regionale planning. Dit kan gevolgen hebben voor de vergunningaanvraag.
- Na ontvangst van de definitieve aanvraag, inclusief concept veiligheidsplan, stuurt de gemeente de aanvrager een bevestiging van de ontvangen vergunningaanvraag en plaatst zij het evenement op de evenementenkalender.
- De adviesfase is een (niet optioneel) onderdeel van de behandelaanpak. In de adviesfase vraagt de gemeente de nodige diensten om een integraal veiligheidsadvies. Op basis van dit advies bepaalt de burgemeester het risicobeleid voor het evenement.<sup>56</sup>
- De gemeente stelt, door het vaststellen van het risicobeleid, vast welke voorschriften aan de organisator worden gesteld. Het afgeven van de vergunning gebeurt op basis van dit risicobeleid.<sup>57</sup>
- De gemeente stemt het risicobeleid af met andere daartoe bevoegde 'bestuurders', waaronder de (hoofd)officier van justitie, de voorzitter van het waterschap en de regionaal inspecteur voor de gezondheidszorg.<sup>58</sup>
- De burgemeester stelt met de overige leden van de driehoek de beleids- en tolerantiegrenzen voor het evenement vast. Deze worden met de organisator besproken.
- Op basis van het integraal veiligheidsadvies en het risicobeleid geeft de burgemeester al dan niet de vergunning af. Eventuele afwijking van het integraal veiligheidsadvies wordt schriftelijk gemotiveerd aan de producent van het advies.

<sup>54</sup> Dit kan de medewerker Vergunningen of de AOV zijn.

<sup>55</sup> Het gaat daarbij vooral om de capaciteitsverdeling en de wederzijdse beïnvloeding van risico's.

<sup>56</sup> Zie ook HEV, Deel II, processtap 4.

<sup>57</sup> In bijlage I is terug te vinden in welke processtappen dit gebeurt.

<sup>58</sup> Zie HEV, Deel II, processtap 4, en de Bestuurlijke Netwerkaarten Crisisbeheersing van de provincies Noord-Holland en Flevoland (2011).

- De gemeente is regisseur van het voorbereidende proces. De gemeente bewaakt de integraliteit van de voorbereiding door de organisator, haarzelf en de hulpverleningsdiensten. Dit wordt vastgelegd in een integraal operationeel plan en in een veiligheidsplan van de organisator.
- De gemeente bereidt met de organisator en de betrokken diensten het definitieve veiligheidsplan en het integraal operationeel plan voor. De gemeente levert een bijdrage aan de maatregelen op basis van haar eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden.<sup>59</sup>
- De gemeente draagt bij aan de voorbereiding van het crisismanagement tijdens het evenement.<sup>60</sup>
- De gemeente regisseert voorafgaand aan het evenement een schouw, waaraan de organisator en de handhavende diensten deelnemen. De gemeente beslist na de schouw op basis van de vergunning of het evenement kan starten, dan wel dat er nog aanpassingen nodig zijn.
- Tijdens het evenement zit de gemeente een multidisciplinair veiligheidsteam voor. Het veiligheidsteam neemt beslissingen over veiligheidszaken die meerdere diensten of organisaties aangaan. Het veiligheidsteam is voor het evenement het centrale informatieschakelpunt.
- Tijdens het evenement controleert de gemeente de voorschriften door inzet van toezicht en handhaving.

#### **Integraal veiligheidsadvies, risicoprofiel & risicobeleid**

Het integraal veiligheidsadvies is een bundeling van de (afgestemde) adviezen van de adviesdiensten. Adviezen komen voort uit het risicoprofiel; het resultaat van de risico- en capaciteitanalyse.<sup>61</sup> De veiligheidsregio bundelt de individuele adviezen van betrokken diensten en verwerkt deze in een integraal veiligheidsadvies.

Met het integraal veiligheidsadvies informeren en adviseren de betrokken diensten de gemeente over de risico's van een evenement (op basis van de risicoanalyse) en het vermogen van de betrokken partijen om de waarschijnlijkheid en impact van die risico's te beïnvloeden (op basis van de capaciteitanalyse). Het risicoprofiel maakt onderdeel uit van het integraal veiligheidsadvies.<sup>62</sup>

Op basis van het integraal veiligheidsadvies stelt de gemeente het risicobeleid vast: het al dan niet (gedeeltelijk) overnemen van het integraal veiligheidsadvies en de acceptatie van restrisico's.

<sup>59</sup> Te denken valt aan een bijdrage van de gemeente aan maatregelen op het gebied van verkeer en crowd management.

<sup>60</sup> Hierbij kan worden gedacht aan voorbereiding van de gemeentelijke processen op een crisis tijdens een evenement. In training en oefening van crisisteams (COPI, ROT, BT, SGB0) kan gericht aandacht worden besteed aan optreden tijdens een evenement.

<sup>61</sup> Voor meer informatie zie HEV deel II en deel V.

<sup>62</sup> Het restrisico dat met het evenement gepaard gaat zit versleuteld in het integraal veiligheidsadvies.

## 4.7 Evenementenkalender

De gemeente dient vooraankondigingen, meldingen, vergunningaanvragen en evenementen waarvoor een evenementenvergunning is verstrekt op de evenementenkalender te registreren. Dit geeft overzicht en maakt toetsing en voorbereiding door de betrokken diensten mogelijk.

Gemeenten, veiligheidsregio's, politiekorpsen en andere betrokkenen werken bij voorkeur met één gemeenschappelijke regionale evenementenkalender. Op deze kalender worden evenementen eenduidig opgenomen. De minimale inhoud van de data voor de evenementenkalender is opgenomen in de HEV.<sup>63</sup> Eén en ander kan worden opgenomen in het evenementenbeleid.

De evenementenkalender geeft overzicht van geplande evenementen. Dit helpt de gemeente, de betrokken diensten en overige bestuurders om risico's te signaleren en om te komen tot een optimale spreiding van evenementen over locaties en tijdstippen.<sup>64</sup> De evenementenkalender is voor de adviserende diensten een hulpmiddel bij het geven van monodisciplinair of geïntegreerd advies en het inplannen van capaciteit. De evenementenkalender kan worden gebruikt voor communicatie naar organisatoren en publiek.

De Evenement Assistent biedt een hulpmiddel voor de evenementenkalender. De Evenement Assistent registreert alle vooraankondigingen, meldingen en vergunningaanvragen en genereert daaruit een evenementenkalender.<sup>65</sup> Ze biedt een database met historische gegevens.

---

<sup>63</sup> Zie ook HEV Deel II, procestap 2.

<sup>64</sup> Zo kan het leveren van de benodigde capaciteit vanuit de betrokken diensten voor een meldingsplichtig of regulier evenement in een ander daglicht komen te staan wanneer dit bijvoorbeeld tegelijkertijd plaatsvindt met één of meerdere andere evenementen in de regio.

<sup>65</sup> Dit kan op lokaal, regionaal en landelijk niveau, afhankelijk van de mate van gebruik van het hulpmiddel.

## Bijlage 1 Checklist per processtap

De met (\*) gemarkeerde item zijn alleen van toepassing op evenementen waarbij de risico-aanpak wordt gevolgd. Zie hoofdstuk 4 van de handreiking.

### Stap 1: Melden evenement / aanvragen vergunning

- De gemeente verzoekt organisatoren van risico-evenementen een vooraankondiging van hun evenement te geven conform het gemeentelijk evenementenbeleid.\*
- Het evenementenloket van de gemeente ontvangt de vooraankondiging van een evenement.\*
- De gemeente informeert de politie en de veiligheidsregio over de vooraankondiging.\*
- Het evenementenloket van de gemeente ontvangt een melding of vergunningaanvraag.

### Stap 2: Behandelaanpak bepalen

- De gemeente toetst een melding op volledigheid, juistheid en aan het vigerende beleid.<sup>66</sup> Indien nodig wordt de organisator verzocht een vergunningaanvraag in te dienen.
- De gemeente toetst een vergunningaanvraag op volledigheid, aan het vigerende beleid en aan overige wettelijke voorschriften. Ze besluit hierop of de aanvraag in behandeling wordt genomen.
- De gemeente registreert een vooraankondiging, melding of vergunningaanvraag op de evenementenkalender.
- De gemeente verstrekt de melder of aanvrager een ontvangstbevestiging.
- De gemeente voert voor iedere vergunningaanvraag een risicoscan uit. Zij kan hiervoor advies aan relevante diensten vragen.
- De gemeente bepaalt de behandelaanpak op basis van de uitkomst van de risicoscan.
- De gemeente vult de door de organisator geleverde gegevens aan met informatie die voor diensten relevant is om tot een advies te komen.<sup>67</sup>
- De gemeente vraagt advies:
  - Ze vraagt de nodige diensten<sup>68</sup> om advies ten behoeve van de vergunning. De gemeente bundelt deze adviezen. Of:
  - Ze stelt een adviesfase in en vraagt om een integraal veiligheidsadvies.\*
- De gemeente ontvangt van de organisator definitieve plannen, inclusief het veiligheidsplan.
- De gemeente verleent al dan niet een evenementenvergunning en andere vergunningen en ontheffingen die met het evenement samenhangen.<sup>69</sup>

### Stap 3: Signaleren en integraal adviseren\*

- De gemeente kan ongevraagd advies ontvangen van relevante diensten.

<sup>66</sup> Hiermee wordt bedoeld: of het inderdaad om een evenement gaat dat volgens de voorschriften slechts meldingsplichtig is.

<sup>67</sup> Hierbij kan onder meer worden gedacht aan informatie over de organisator en aan relevante beleidsregels van de gemeente.

<sup>68</sup> Het kan gaan om externe diensten en om interne gemeentelijke diensten.

<sup>69</sup> Deze activiteit vindt in de risico-aanpak plaats na stap 3 en 4. Stap 2 loopt dus door tot na stap 4.

- De gemeente nodigt de organisator uit voor de adviesfase.\*
- De gemeente ontvangt van de veiligheidsregio een integraal of in ieder geval zoveel mogelijk op elkaar afgestemd veiligheidsadvies.<sup>70</sup> Dit advies is gebaseerd op het risicoprofiel.<sup>\*71</sup>

#### **Stap 4: Besturen van het werk\***

- De gemeente leidt het overleg met de adviserende diensten en de organisator.<sup>72\*</sup>
- De gemeente stelt het risicobeleid voor het evenement vast en stemt dit af met overige 'bestuurders'.\*

#### **Stap 5: Voorbereiden van het werk\***

- De gemeente leidt het voorbereidend overleg met de betrokken diensten en de organisator.<sup>\*73</sup>
- De betrokken diensten (lokaal en regionaal) bereiden hun inzet voor. Diensten leggen dit vast in een integraal operationeel plan.\*
- De gemeente, de organisator en de betrokken diensten stemmen het integraal operationeel plan en het veiligheidsplan op elkaar af.\*
- Leden van dienstdoende crisisteams worden gebriefd over het evenement.\*

#### **Stap 6: Uitvoeren en ondersteunen van het werk**

- Nieuwe informatie kan leiden tot herziening van adviezen en bijstellen van voorschriften en beperkingen aan de organisator.<sup>74</sup>
- Medewerkers Toezicht en Handhaving worden gebriefd over het evenement.
- De gemeente regisseert een schouw voor het evenement.\*
- Gemeentelijke diensten houden toezicht, controleren en handhaven tijdens het evenement, in afstemming met andere toezichthouders en inspecties.
- De gemeente zit het veiligheidsteam voor.\*
- De gemeente monitort vanuit het veiligheidsteam het verloop van het evenement en neemt waar nodig maatregelen.\*

#### **Stap 7: Verbeteren van het werk**

- De gemeente neemt kennis van bijzonderheden over het verloop van het evenement en trekt hieruit de nodige lessen.
- De gemeente verzamelt en bundelt informatie voor de evaluatie. Ze organiseert een plenaire evaluatie en formuleert lessen. De betrokken diensten participeren in de evaluatie.\*
- De gemeente vertaalt lessen naar verbetering van beleid en werkprocessen en gebruikt ze voor bestuurlijke verantwoording.

<sup>70</sup> Het integraal veiligheidsadvies kan ook betrekking hebben op bestuurlijke maatregelen. Zie HEV Deel II, processtap 3.

<sup>71</sup> Het risicoprofiel bestaat uit een risicoanalyse en een capaciteitanalyse van het evenement. Zie HEV Deel II, processtap 3.

<sup>72</sup> Het kan gaan om één overleg of een serie van overleggen. De adviezen kunnen ertoe leiden dat de organisator zijn plannen aanpast, waarna de diensten opnieuw de risico's analyseren en hierover adviseren.

<sup>73</sup> Het kan gaan om één overleg of een serie van overleggen.

<sup>74</sup> Hier wordt bedoeld op informatie die bekend wordt in de fase nadat de vergunning is verleend.

## Bijlage 2 Inhoudelijke aandachtspunten

Het onderstaande overzicht van inhoudelijke aandachtspunten is geclusterd in vijf onderdelen:

- Uitgangspunten
- Evenementenbeleid
- Vergunningverlening
- Voorbereiding
- Uitvoering

### 1. Uitgangspunten

1. Evenementen zijn maatwerk. Maatregelen moeten (proportioneel) zijn afgestemd op het evenement.<sup>75</sup>
2. Het voorkomen van belangenverstremming binnen de gemeente. Conflicterende belangen worden beter niet ondergebracht bij één ambtenaar of één bestuurlijk verantwoordelijke.
3. Het voorkomen van groepsdenken (en. groupthink). Laat unanimiteit (van de projectgroep) niet prevaleren boven een kritische rationele instelling.
4. Het nemen van voldoende tijd voor analyse, vergunningverlening en voorbereiding. Houd rekening met publicatie en bezwaarprocedures.
5. Bij betaalde evenementen heeft de organisator van het evenement een verplichting tot leveren naar zijn klanten, de bezoekers.<sup>76</sup>
6. Het uitwisselen van ervaringen en lessen. Deel ervaringen en lessen, zowel binnen de afzonderlijke hulpverleningsdiensten als tussen de gemeenten.
7. Spontane - niet aangekondigde noch vergunde - evenementen kunnen ook conform de HEV worden behandeld. In welke processtap wordt gestart, is afhankelijk van de voorzienbaarheid en beschikbare tijd.

### 2. Evenementenbeleid

8. 'Kwaliteit'<sup>77</sup> van evenementen en hun organisatoren is van belang, zowel ten behoeve van veiligheid als voor het city marketing- en subsidiebeleid. Kwaliteitseisen kunnen in het evenementenbeleid worden opgenomen.
9. Het voorkomen van 'shopgedrag' door evenementenorganisator vergt afstemming van beleid met buurgemeenten of specifieke andere gemeenten.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> COT 2010, ordeverstoringen en groepsgegeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen, P.190

<sup>76</sup> Burgerlijk Wetboek Boek 6.

<sup>77</sup> Hiermee wordt ook bedoeld: professionaliteit.

<sup>78</sup> Theunissen 2008, p. 38.

10. Regionale samenwerking. Het afstemmen van beleid, vergunningvoorwaarden en inzet diensten op buurgemeenten.
11. Evenementenbeleid in relatie tot beleid op andere (veiligheids)domeinen. Ander beleid (bijvoorbeeld jeugdbeleid en wijkveiligheid) kan evenementenveiligheid bevorderen.
12. Alcohol en drugs op evenementen. Vaak een versterkende factor bij ordeverstoringen. Gerichte aanpak van problemen op evenementen kan een basis vinden in het evenementenbeleid.
13. Het gemeentelijke evenementenbeleid legt een koppeling met regionale beleidsplannen op het gebied van crisisbeheersing. Hieruit volgt dat beleid ten aanzien van operationele prestaties en bijstand een rol speelt in het gemeentelijke evenementenbeleid.

### **3. Vergunningverlening**

14. Het ondersteunen van (potentiële) vergunningaanvragers door middel van een draaiboek of handboek evenementen, waarin staat wat er van hen wordt verwacht en wat zij van de overheid kunnen verwachten.
15. De maximale beslistermijn van acht weken voor een vergunningaanvraag. Het moet organisatoren duidelijk zijn dat zij minimaal acht weken, maar beter langer, voor hun evenement een vergunningaanvraag indienen.
16. Zorgvuldigheid in het omgaan met vergunningaanvragen. Naleving van eisen uit de Awb. Evenementen dienen in het beleid en de APV te passen. Veiligheidseisen moeten op grond van wet- en regelgeving naleefbaar en handhaafbaar zijn.
17. Het betrekken van relevante factoren in de risicoscan. In ieder geval het publieksprofiel, het ruimtelijk profiel, het activiteitenprofiel, mogelijke dreigingen en de kwaliteit van de veiligheidsorganisatie van het evenement.
18. Onderbouwing van de advisering. De gemeente mag adviserende diensten voor elk advies verzoeken om een toelichting (hoe tot deze inschatting is gekomen).
19. Het voorkomen van routine. In verband met veranderende risico's moeten terugkerende evenementen iedere keer opnieuw worden gewogen.
20. Betrokkenheid van de burgemeester organiseren. Gedurende het proces van vergunningverlening en voorbereiding kan de burgemeester, bijvoorbeeld in regulier stafoverleg, op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen.
21. De voor- en nadelen van het werken met modellen en standaarddocumenten. Standaarddocumenten - met name raamwerken - kunnen richtinggevend werken. Plannen die alleen vragen om aanpassing van specifieke omstandigheden werken veelal routine in de hand.

22. De organisator hoeft niet dezelfde (juridische) entiteit te zijn als de vergunningaanvrager. Wanneer er sprake is van een aanvrager en een organisator, is het van belang om in de vergunningprocedure een duidelijk onderscheid te maken tussen deze twee entiteiten.<sup>79</sup>
23. De organisator kan bezoekers van betaalde en gratis evenementen op een duidelijk afgebakend gebied verplichten om zich te conformeren aan 'huisregels'. Voorwaarde is dat de bezoeker zich vooraf de hoogte moet kunnen stellen van de regels.<sup>80</sup>
24. De belangen van de organisator en diens onderaannemers. De gemeente moet zich bewust zijn van (mogelijke) belangenverstremming in het geval private partijen de overheid informeren en 'adviseren' over een specifiek evenement en daarnaast de eigen belangen daarbij behartigen.
25. Het toetsen van de private partijen op de mate waarin zij kunnen bijdragen aan de veiligheid en gezondheidsbescherming van het evenement en of zij doen wat in hun vermogen ligt. Deze toets op basis van objectieve informatie.
26. Het hanteren van het juiste uitraagprotocol. Hiertoe kan worden aangesloten bij het uitraagprotocol dat wordt ontwikkeld in het kader van de Evenement Assistent (zie ook bijlage II van de HEV).
27. Een inrichting die beschikt over een omgevingsvergunning (milieu) kan ook het plaatsvinden van bepaalde evenementen mogelijk maken. De gemeente kan in het belang van de openbare orde en veiligheid voorschriften en beperkingen stellen aan deze evenementen.
28. Vergunningen die derden afgeven komen bij voorkeur via de centrale werkgroep bij de organisator terecht. Dit stelt de werkgroep in staat om volledig overzicht en regie te houden op de voorschriften en maatregelen die moeten worden getroffen.

#### **4. Voorbereiding**

29. Samenwerking publieke en private partners. Rekening houdend met aandachtspunten 23 en 24, is voldoende contact en afstemming van belang, waarbij kennis en ervaring worden gedeeld. Het veiligheidsplan van de organisator moet aansluiten op het integraal operationeel plan.
30. De kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de particuliere veiligheidsdiensten (beveiliging en medische dienst). Deze inzet dient vastgesteld te worden op basis van (1) de taken en verantwoordelijkheden, (2) het evenementenprofiel, (3) de opzet en inrichting van de organisatie en (4) de kwaliteit van de organisatie en haar medewerkers.

---

<sup>79</sup> Gemeente Rotterdam, nota Evenementenvergunningenbeleid 2010, p. 6.

<sup>80</sup> Burgerlijk Wetboek Boek 6.



31. Het veiligheidsplan van de organisator. Hierin moet in ieder geval aandacht worden besteed aan:

- Risicoanalyse
- Programmering
- Inrichting
- Locatie
- Organisator (en eventuele onderaannemers)
- Ordehandhaving
- Beveiliging
- Publieksveiligheid (crowd management / crowd control)
- Ontruiming
- Incidentenbestrijding
- Brandveiligheid
- Medische zorg en hygiëne
- Verkeer en vervoer

Deze opsomming is niet limitatief en in willekeurige volgorde.

32. Multidisciplinaire aandacht voor crowd management en crowd control. In planvorming moet in ieder geval aandacht worden besteed aan crowd management en crowd control in relatie tot:

- Bezoekerscapaciteit
- Profielen (bezoekers, activiteiten, locatie, dreigingen)
- Instroom
- Uitstroom (onder reguliere omstandigheden en bij nood)
- Inrichting en infrastructuur evenementenlocatie
- Maatregelen
- Veiligheidsorganisatie

Deze opsomming is niet limitatief en in willekeurige volgorde.

33. Het vaststellen van de bezoekerscapaciteit (het maximale aantal bezoekers). Dit moet worden gebaseerd op een capaciteitsanalyse van het evenement en mag niet worden overgesimplificeerd.

34. Interregionale samenwerking. De situatie in een gemeente in de buurregio kan van invloed zijn op het evenement. Voor hulpverlening is soms inzet van hulpverleningsdiensten gewenst. In bijstandsaanvragen aan buurregio's speelt het LOCC een rol.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Zie voor het thema Bijstand ook HEV Deel II, processtap 3 en 4.

35. Crisismanagement tijdens een evenement heeft bijzondere kenmerken en aandachtspunten. Het is raadzaam om het crisismanagement voorafgaand aan het evenement gezamenlijk voor te bereiden. Incidentscenario's kunnen worden doorgenomen in een table top oefening.
36. Inzicht in mogelijkheden tot gebruik bestuurlijke maatregelen. De gemeente dient een duidelijk beeld te hebben van de bestuurlijke maatregelen die zij kan aanwenden in relatie tot de veiligheid van een evenement.
37. Het beperken van de gelegenheid tot ordeverstoringen. Aandacht voor het zoveel als mogelijk wegnemen van de gelegenheid om de orde te verstoren op evenementen door middel van beleid en maatregelen.
38. Handhaving. Door het maken van afspraken, samenwerken met andere handhavers (waaronder inspecties) en het stellen van prioriteiten (onder meer voor verdelen capaciteit) kan handhaving effectief plaatsvinden.

## **5. Uitvoering**

39. Integrale handhaving. Handhavers moeten een integraal beeld delen van van de veiligheid van het evenement en eventuele sancties waar mogelijk in afstemming op elkaar opleggen.
40. Tijdens evenementen met specifieke risico's kan de gemeente te maken krijgen met partijen die betrokken raken vanuit een eigen verantwoordelijkheid.<sup>82</sup> Veiligheidsmaatregelen worden in afstemming met deze partijen bepaald. De burgemeester behoudt zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid.
41. De gemeente (en de betrokken diensten) kunnen kiezen om tijdens het evenement proactief gebruik te maken van een mono- of multidisciplinaire opschalingsstructuur. Van belang is te bepalen wat de status van eventueel ingeschakelde teams is en hoe deze zich verhouden tot de veiligheidsorganisatie van het evenement.
42. Publiek-private samenwerking. Geef private partijen een plek in het veiligheidsmanagement van het evenement. Neem veiligheidsmaatregelen in afstemming met elkaar.

---

<sup>82</sup> Bijvoorbeeld de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Sinds 2011 is er een landelijke werkwijze afgesproken ten aanzien van de beveiliging van nationale evenementen.

## Bijlage 3 Begrippenlijst

Aandachtevenement	'Evenement', waarbij het mogelijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergen van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.
Activiteitenprofiel	Het activiteitenprofiel is een beschrijving van de activiteiten van het evenement waarop het publiek afkomt. <sup>83</sup>
Adviesdiensten	Diensten (intern en extern) waaraan de gemeente om advies kan vragen en die de gemeente ongevraagd advies kunnen geven over de risicoklasse, het risicoprofiel of specifieke risico's van een evenement.
Bestuurders	Bestuursorganen waarmee de gemeente vanuit hun bevoegdheid dient af te stemmen over het risicobeleid van een evenement. <sup>84</sup>
Capaciteitenanalyse	Een analyse van het vermogen van relevante partijen om de waarschijnlijkheid en impact van risicovolle situaties te beïnvloeden, via maatregelen en voorzieningen in de risicofase, incidentfase en herstelfase. <sup>85</sup>
Capaciteitsanalyse	Het onderzoeken van het maximale veilige bezoekersaantal (bezoekerscapaciteit) van een evenement.
Integraal Operationeel Plan	Het document waarin de hulpverleningsdiensten de geplande maatregelen en voorzieningen vastleggen die zij uitvoeren in de risicofase, de incidentfase en de herstelfase. <sup>86</sup>
Integraal veiligheidsadvies	Een door alle betrokken diensten, onder regie van de veiligheidsregio, gezamenlijk opgesteld veiligheidsadvies aan de gemeente.

---

<sup>83</sup>Zie verder Nibra, 2002, p. 47.

<sup>84</sup>Zie HEV Deel II, processtap 4.

<sup>85</sup>Zie HEV Deel II, processtap 3.

<sup>86</sup>Zie HEV Deel II, processtap 2 en 5.

Lokale adviseurs	Medewerkers van diensten die lokaal vertegenwoordigd zijn (i.t.t. adviseurs op het niveau van de veiligheidsregio). Onder meer gemeentelijke adviseurs, het basisteam van de politie, de lokale brandweer of een lokaal aanspreekpunt vanuit de GHOR.
Melding	Het resultaat van het formeel melden van een meldingsplichtig evenement bij de gemeente, conform de eisen die de gemeentelijke procedure hieraan stelt.
Publieksprofiel	Het publieksprofiel is een beschrijving van het publiek dat een evenement bezoekt. <sup>87</sup>
Quick scan	Een serie eenvoudige vragen die de organisator in staat stelt om te bepalen of en zo ja, welke beschikking benodigd zijn voor dat evenement. Onderdeel van de Evenement Assistent.
Regulier evenement	‘Evenement’, waarbij het (zeer) onwaarschijnlijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico’s voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergen van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken
Risicoanalyse	Bij de risicoanalyse wordt een analyse gemaakt van incidentscenario’s door een inventarisatie van incidenttypen en een boordeling van waarschijnlijkheid en impact. <sup>88</sup>
Risicobeleid	Het beleid van de gemeente waarin wordt vastgesteld hoe de risico’s van een evenement worden beheerst en welke restrisico’s worden geaccepteerd. Dit gebeurt op basis van het integraal veiligheidsadvies van de betrokken diensten. <sup>89</sup>
Risico-inschatting	Methode, toepasbaar voor de risicoscan. Zie HEV 2011, processtap 3 en bijlage III.
Risicoprofiel	Het risicoprofiel is het resultaat van het inventariseren en analyseren van risico’s en

<sup>87</sup> Zie verder Nibra, 2002, p. 45.

<sup>88</sup> Zie HEV Deel II, processtap 3.

<sup>89</sup> Zie HEV Deel II, processtap 4.

capaciteiten om die risico's te beïnvloeden in de risico-, incident- en herstelfase van de risicovolle situatie. Het risicoprofiel van het evenement is feitelijk de onderbouwing van het integraal veiligheidsadvies aan het bevoegd gezag.<sup>90</sup>

Risicoscan	Het inventariseren en indexeren van veiligheids- en gezondheidsrisico's, op basis van een vergunningaanvraag voor een evenement. Dit ten behoeve van het bepalen van de behandelaanpak.
Risicovol evenement	'Evenement', waarbij het (zeer) waarschijnlijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergen van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.
Ruimtelijk profiel	Het ruimtelijk profiel is een beschrijving van de fysieke ruimte waarin het publiek zich beweegt en bevindt en waarbinnen de activiteiten zich afspelen.
Schouw	Controle van opbouw en inrichting van het evenement op basis van de vergunningvoorwaarden door de handhavende diensten, kort voor aanvang.
Veiligheidspartner	In deze handreiking wordt hiermee bedoeld op de diensten waarmee de gemeente volgens de stappen van de veiligheidsketen samenwerkt aan evenementenveiligheid. De organisator van het evenement behoort hier niet toe.
Veiligheidsplan	Het plan waarin de organisator van het evenement zijn veiligheidsmaatregelen voor het evenement vastlegt.
Veiligheidsteam	Coördinerend overleg dat tijdens risicovolle en (waar nodig) aandachtsevenementen actief is. Het team bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, de organisator, de hulpverleningsdiensten en eventueel andere betrokken organisaties.

---

<sup>90</sup> Zie HEV Deel II, processtap 3.

Vergunningaanvraag

Het resultaat van een formele aanvraag bij de gemeente voor een evenementenvergunning, conform de eisen die de gemeentelijke procedure hieraan stelt.

Vooraankondiging

Het resultaat van het aankondigen van het voornemen om een evenementenvergunning te gaan aanvragen bij de gemeente, conform de eisen die de gemeentelijke procedure hieraan stelt.

CONCEPTVERSIE 1.0