

Plan van aanpak “Vervolgonderzoek vergunningverlening publieksevenementen”

Inleiding

Jaarlijks vindt er in Nederland een groot aantal publieksevenementen plaats. Hierbij is een ontwikkeling zichtbaar dat deze evenementen complexer en massaler zijn geworden. Daarnaast is zichtbaar dat deze evenementen risico's meebrengen en in de praktijk ernstige calamiteiten voordoen. Oorzaken van deze calamiteiten zijn verschillend. Zo kan het gedrag van de bezoekers een risicofactor zijn, zoals is gebleken bij het strandfeest Sunset Grooves in Hoek van Holland (2009). Ook de aard van het evenement kan een risico vormen. Dit bleek het geval bij onder meer de oldtimer motorrace in Hallum (2012), RallyPro Amsterdam Short Rally in Amsterdam (2013) en het monstertruckevenement in Haaksbergen (2014). Ook weersinvloeden kunnen een grote impact hebben op het verloop van het evenement. Voorbeelden hiervan zijn Dance Valley in Velsen (2001) en Pinkpop in Landgraaf (2014).

Bij een publieksevenement verwachten de deelnemers, omstanders en hulpverleners (in het vervolg te noemen: burgers) dat de overheid alles in het werk heeft gesteld om de risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers zoveel mogelijk te reduceren. Binnen deze overheid heeft de gemeente een belangrijke rol en verantwoordelijkheid¹. Zij is: regelgever, vergunningverlener en toezichthouder. Door beleid, regelgeving en vergunningen heeft de gemeente de mogelijkheid om voorzorgsmaatregelen te nemen in het beheersen van risico's en het voorkomen van calamiteiten bij publieksevenementen.

Bij het bepalen van deze voorzorgsmaatregelen is het proces van vergunningverlening cruciaal. Immers, hierin is de gemeente in de gelegenheid om vroegtijdig de risico's te onderkennen en daarop passende maatregelen te nemen en/of om voorwaarden aan de vergunningverlening te stellen. Uiteraard is het dan wel van belang dat deze voorwaarden worden opgevolgd en nageleefd. Over de voorwaarden voor de veiligheid en gezondheid van burgers kunnen gemeenten indien gewenst advies inwinnen bij de hulpverleningsdiensten². Ook kunnen zij advies vragen aan anderen zoals wegbeheerders en vervoerders.

¹ Onder meer de artikelen 108 en 174 van de Gemeentewet;

² Onder hulpverleningsdiensten wordt verstaan: politie, brandweer en Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR)

Aanleiding voor vervolgonderzoek

Mede naar aanleiding van de uitkomsten van evaluaties van eerdere incidenten bij publieksevenementen en het onderzoek "Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende geborgd" (2008) hebben de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) in 2010 gelet op de verantwoordelijkheid van de overheid en het belang van de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieksevenementen, opnieuw een onderzoek ingesteld.

In het rapport (2012) "Veiligheid en gezondheidsbescherming bij publieksevenementen moeten verbeteren" concluderen de inspecties dat:

1. het evenementenbeleid van gemeenten niet op orde is;
2. er geen eenduidige definitie van publieksevenement in de regio's wordt gehanteerd;
3. een actuele, regionale evenementenkalender niet aanwezig is of onvoldoende wordt gebruikt;
4. gemeenten niet structureel en systematisch om advies vragen aan de hulpverleningsdiensten;
5. onvoldoende toezicht en handhaving plaatsvindt bij evenementen;
6. Zelden integraal advies aan de hulpverleningsdiensten gevraagd wordt en dat de hulpverleningsdiensten hun advies niet ongevraagd integreren.

De bevindingen en conclusies uit het onderzoek zijn voor de inspecties aanleiding om een vervolgonderzoek aan te kondigen om "op het niveau van de veiligheidsregio's³ na te gaan of de situatie verbeterd is"⁴. De leiding van beide inspecties heeft besloten dit vervolgonderzoek in 2013 te starten. De feitelijke uitvoering vindt plaats in 2014/2015.

³ Waar in dit plan van aanpak regio staat, wordt de veiligheidsregio bedoelt zoals omschreven in de Wet Veiligheidsregio's.

⁴ Rapport "Veiligheid en gezondheidsbescherming bij publieksevenementen moeten verbeteren" - 2012 – pag.8

Afbakening

Publieksevenementen

Het onderzoek richt zich op het maatschappelijk belang om de risico's voor de veiligheid en gezondheid van de burgers bij publieksevenementen zoveel mogelijk te reduceren. De focus ligt op de aandacht hiervoor in het beleid, de praktijk van de vergunningverlening en het toezicht op en de handhaving van de vergunningsvoorwaarden.

Betrokkenen organisaties

Bij publieksevenementen zijn tal van organisaties betrokken. In dit onderzoek focussen de inspecties zich op de gemeenten en de drie hulpverleningsdiensten: brandweer, geneeskundige hulpverleningsdienst in de regio (GHOR) en politie.

Periode

Dit onderzoek richt zich op de huidige stand van zaken. Waar mogelijk zullen de inspecties inzicht geven in de vastgestelde veranderingen en verbeteringen op gebied van het reduceren van genoemde risico's sinds het vorige onderzoek uit 2012.

Doelstelling en probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek is de volgende:

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

De probleemstelling luidt daarmee als volgt:

*in hoeverre hebben gemeenten en hulpverleningsdiensten momenteel binnen hun mogelijkheden maatregelen doorgevoerd die de risico's voor de veiligheid en bescherming van de gezondheid van burgers bij publieksevenementen reduceren?*⁵

Gelet op bovenstaande doelstelling en kijkend naar eerder genoemde conclusies (zie bijlage 2) van het onderzoek uit 2012, focust dit onderzoek zich op de volgende aspecten:

- het gehanteerde beleid gericht op het reduceren van de risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieksevenementen, zowel van de gemeenten als van de hulpverleningsdiensten;
- het reduceren van de genoemde risico's in de praktijk van vergunningsaanvraag tot en met vergunningverlening door de gemeente, inclusief de (advies)rol daarbij van de hulpverleningsdiensten;
- het toezicht op en de handhaving van de vergunningsvoorwaarden bij publieksevenementen door of namens de gemeente.

Deze probleemstelling wordt beantwoord op basis van de volgende deelvragen:

Beleid

1. In hoeverre hanteren gemeenten en hulpverleningsdiensten momenteel het beleid dat gericht is op het reduceren van de risico's voor de veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen?

Vergunningverlening

2. In hoeverre maken gemeenten momenteel gebruik van de mogelijkheden binnen het proces van vergunningverlening om de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van burgers bij publieksevenementen te reduceren?

Toezicht en handhaving

3. In hoeverre dragen de gemeenten momenteel zorg voor naleving van de vergunningsvoorwaarden over de veiligheid en gezondheid van burgers bij publiekevenementen?

⁵ Opmerking: De achterliggende waarden van de hierboven en in de bijlage geformuleerde aanbevelingen, gebruiken de Inspecties als referentiepunt bij de beschrijving van de huidige situatie.

Onderzoek

Het onderzoek bestaat uit vier delen:

- Deskresearch van relevante documenten rond publieksevenementen
- Elektronische enquête
- Het voeren van verdiepende gesprekken in 6 Veiligheidsregio's met vertegenwoordigers van gemeenten en vertegenwoordigers van politie en veiligheidsregio's afzonderlijk; en
- het in beeld brengen van de gebeurtenissen in een drietal cases, namelijk oldtimer rit te Deventer, quad races te Geldermalsen en Pinkpop te Landgraaf.

De verwachting is dat de deskresearch en het afnemen van een elektronische enquête medio januari 2015 zijn afgerond. Deze vormen de basis voor de keuze van en verdiepende gesprekken in zes veiligheidsregio's.

De onderzoeken naar een drietal cases is gericht op het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving tijdens het evenement en de evaluatie van de gebeurtenissen tijdens het evenement.

Naar verwachting worden de bevindingen van dit onderzoek medio 2015 gepubliceerd.