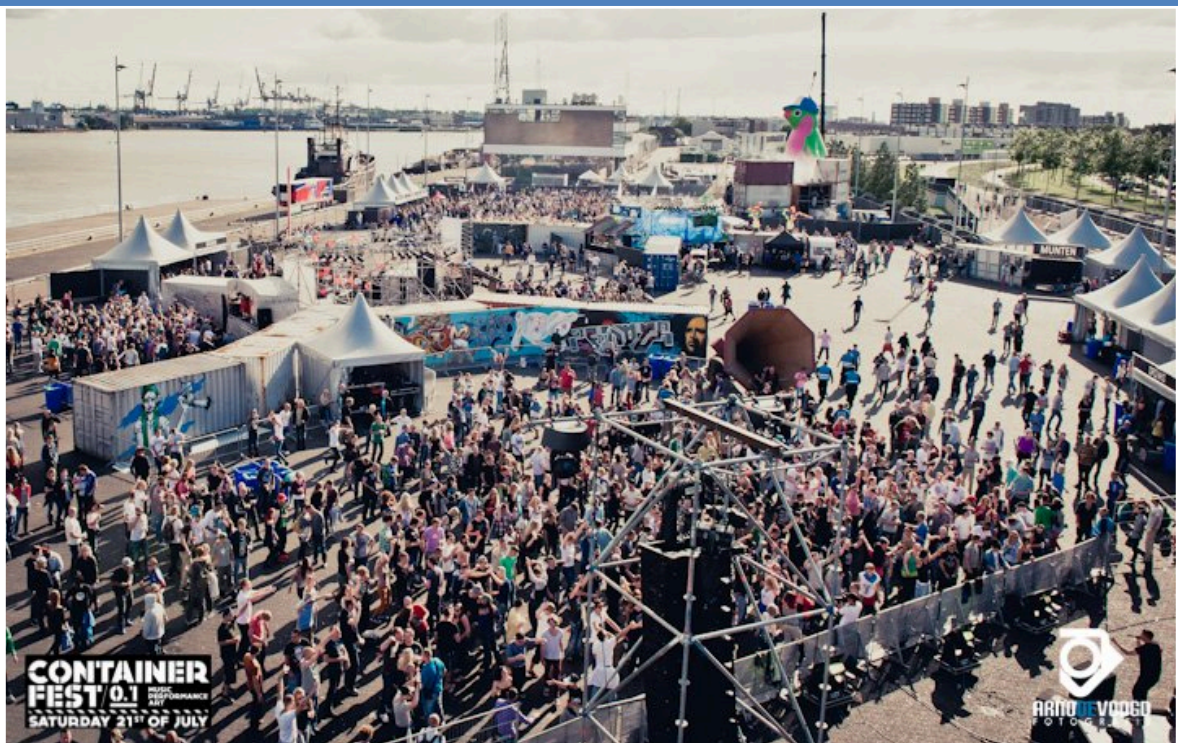


De verlening van evenementen- vergunningen binnen de gemeente Rotterdam



Een analyse van vergunning-
verlening voor evenementen
binnen Rotterdam en de
verwachte gevolgen van de
invoer van een handhavings-
protocol

Paul Snabel

Erasmus Universiteit Rotterdam

7 november 2012

“Het lastige van regels is dat je ze ook moet handhaven.”

Paul Snabel

Studentnummer 312719

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen, studie Bestuurskunde

Master Governance en Management van Complexe Systemen

Burgemeester Oudlaan 50

3062 PA Rotterdam

Begeleider: prof.dr. E.H. Klijn

Tweede lezer: dr. L. Gerrits

Stageorganisatie: Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam

Begeleiders stageorganisatie: S. van Wetten en N. Riemersma

Periode onderzoek: februari - november 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting.....	6
1. Inleiding en probleemstelling	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Doelstelling en probleemstelling	7
1.3 Leeswijzer	8
2. Theoretisch kader	9
2.1 Denken in systemen.....	9
2.2 Complexiteit binnen systemen	10
2.3 Regels als emergende eigenschappen binnen systemen	10
2.4 Boundary judgments	12
2.5 Procesontwerp als vorm van interventie	13
2.6 Theoretisch model.....	15
3. Onderzoeksopzet	17
3.1 Methodologie.....	17
3.2 Operationalisering van concepten	18
3.2.1 Systeem	18
3.2.2 Formele en informele institutionele regels.....	18
3.2.3 Boundary judgments.....	19
3.2.4 Procesontwerp	19
3.4 Onderzoeksmodel	20
4. Het systeem van evenementenvergunningverlening	22
4.1 Evenementenvergunningen binnen Rotterdam	22
4.2 De elementen van het systeem	24
4.3 De interconnecties binnen het systeem	25
4.3.1 Afhankelijkheden	25
4.3.2 Vormen van overleg.....	27
4.3.3 Het doel van het systeem.....	31
4.4 Conclusie.....	31
5. Formele en informele institutionele regels.....	33
5.1 Formele institutionele regels	33
5.1.1 Formele grondslagen van actoren binnen het systeem	33
5.2 Informele institutionele regels	38
5.2.1 Selectie en exclusiviteit.....	38
5.2.2 Exit opties	40
5.2.3 Conflictregulering en mogelijkheden tot interveniëren	41
5.2.4 Omgangsvormen en informatie-uitwisseling.....	42
5.3 Conclusie.....	42
6. Boundary judgments.....	45
6.1 De doelen van actoren	45
6.2 De waarden van actoren: wanneer is een vergunning als geheel 'goed'?	47
6.3 De grenzen van actoren.....	48
6.4 De rollen van actoren	52
6.5 Conclusie.....	53
7. Het handhavingsprotocol en de verwachte veranderingen hierdoor.....	55
7.1 Het handhavingsprotocol	55
7.1.1 Het stroomlijnen en handhaafbaar maken van de vergunning.....	56

7.1.2 Dienstoverleggen en advisering door diensten	57
7.1.3 Afspraken over toezicht, rapportage en handhaving	57
7.1.4 Handhavingsarrangement	59
7.2 Het handhavingsprotocol als vorm van interventie	59
7.2.1 De verwachte gevolgen van het handhavingsprotocol voor boundary judgments	61
7.2.2 De verwachte gevolgen van het handhavingsprotocol voor de institutionele regels	62
7.3 Conclusie.....	63
8. Conclusie	65
8.1 Aanbevelingen voor Directie Veiligheid	70
Literatuurlijst	72
Wetenschappelijk	72
Niet-wetenschappelijk	74
Bijlagen	75
Bijlage 1: Respondenten	76
Bijlage 2: Vragenlijst.....	77
Bijlage 3: Volledige tabel formele grondslagen partijen	79
Bijlage 4: Volledige schema met bevoegdheden partijen	85
Bijlage 5: Handhavingsarrangement, conceptversie 31-08-2012	86

Voorwoord

Voor u ligt of staat op een scherm dan eindelijk mijn masterscriptie. Na een lange en grillig verlopen studiecarière is het (voorlopige) einde dan nu toch echt in zicht. Het is een leerzame weg geweest, waarvan deze scriptie nu ook daadwerkelijk voelt als zowel een mooie afsluiting als een bekroning, maar ook als een eerste stap op weg naar eindelijk een 'echte' carrière. Het schrijven van de scriptie zelf is eveneens een lang en relatief moeizaam traject geweest, maar juist hierdoor voelt het als een goede leerschool en een afsluiter die daadwerkelijk verdiend is.

Dit was niet mogelijk geweest zonder een aantal mensen. Allereerst wil ik Team Evenementen van Directie Veiligheid bedanken voor de gelegenheid die mij geboden is om daar stage te lopen en mee te kijken in de gemeentelijke kant van de wereld van evenementen. Hoewel het handhavingprotocol uiteindelijk niet tijdens mijn periode aldaar is voltooid, was het bijzonder interessant om alle discussies over wat het precies wel en niet moest worden mee te maken en te voeren. Daarnaast was het een enorm gezellig team om bij stage te lopen, en heb ik met alle plezier een extra maand aan het standaard halfjaar vastgeplakt.

Daarnaast wil ik ook alle respondenten, zowel binnen Directie Veiligheid als daarbuiten, bedanken voor hun medewerking aan mijn scriptie, helemaal aangezien de interviews plaatsvonden tijdens de meest hectische periode van het evenementenseizoen. Mijn dank voor jullie bereidheid om toch tijd vrij te maken is groot.

Ook wil ik dhr. Klijn van de Erasmus Universiteit bedanken voor zijn begeleiding. Hoewel mijn onderzoek vooral in het begin ongeveer even vaak veranderd is van insteek als dat we bijeenkomsten hadden, lukte het hem altijd om met een pragmatische blik hier een mouw aan te passen en kon ik na de nodige discussies weer vooruit met verse ideeën. Dhr. Gerrits bedank ik als tweede lezer voor zijn feedback, waarbij ik daadwerkelijk het gevoel had dat mijn scriptie er beter van werd in plaats van dat ik alleen bezig was met het afvinken van een lijstje standaardpunten.

Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor hun steun tijdens mijn gehele studieperiode, en dan met name voor hun aanmoediging tot het volgen van een master en het mogelijk maken daarvan.

Paul Snabel

Rotterdam, 6 november 2012

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Binnen dit onderzoek wordt het proces van overleg en advisering dat aan de (eventuele) evenementenvergunningverlening door Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam vooraf gaat geanalyseerd. Aansluitend hierop wordt gekeken of het invoeren van een handhavingsprotocol naar verwachting invloed zal hebben op het proces van advisering en vergunningverlening.

Probleemstelling

Op welke wijze vindt advisering en vergunningverlening voor evenementen binnen de gemeente Rotterdam plaats, en welke invloed zal de invoering van een handhavingsprotocol hierop naar verwachting hebben?

Werkwijze

Allereerst is vastgesteld uit welke elementen en interacties het systeem van evenementenvergunning bestaat, alsmede wat het formele doel daarvan is. Door middel van documentanalyse is vastgesteld welke formele institutionele regels geldend zijn binnen het systeem. Aan de hand van interviews met respondenten van Directie Veiligheid en de betrokken gemeentelijke diensten is vervolgens geanalyseerd welke informele institutionele regels gelden binnen het systeem, en welke boundary judgments gehanteerd worden door de actoren. Vervolgens is met behulp van de kenmerken van procesontwerp gekeken in hoeverre het invoeren van een handhavingsprotocol een geval is van procesinterventie, en welke gevolgen dit naar verwachting zal hebben voor de door actoren gehanteerde boundary judgments en de binnen het systeem geldende institutionele regels.

Conclusie

Directie Veiligheid verstrekt de vergunningen voor evenementen binnen Rotterdam, waarbij hieraan voorafgaand advisering plaatsvindt door een min of meer vaste groep (gemeentelijke) diensten. Elk van deze actoren heeft bevoegdheden die voortkomen uit wet- en regelgeving. Er is sprake van een relatief gesloten systeem, vanwege het feit dat Directie Veiligheid bepaalt welke actoren deel mogen nemen en welke eisen gesteld worden. Daarnaast bestaan binnen het systeem vrijwel geen exit-opties voor partijen. Conflicten binnen het systeem komen zelden voor, door de samenwerkings- en oplossingsgerichte houding van de actoren binnen het systeem.

Binnen het systeem bestaan meerdere actoren die een grotere of kleinere rol vervullen dan op basis van formele bevoegdheden verwacht mag worden. Alle actoren binnen het systeem onderschrijven het informele doel van het systeem om te zorgen voor een veilig verloop van evenementen binnen de gemeente, maar hebben hierbinnen hun eigen subdoelen, voortkomend uit hun werkerreinen en bevoegdheden. Partijen met specifieke bevoegdheden benadrukken in hogere mate de noodzaak voor een integrale vergunning, om zodoende hun doelen gerealiseerd te krijgen.

Door middel van de invoering van een handhavingsprotocol werd beoogd om helderheid te scheppen in de taken en bevoegdheden van de diensten, zowel voorafgaand aan als tijdens en na evenementen. De afgelopen jaren zijn binnen de gemeente Rotterdam de nodige praktische veranderingen doorgevoerd met betrekking tot de procedure voordat vergunningen voor evenementen worden afgegeven. Aangezien het hierbij voornamelijk gaat om het formaliseren van een in de praktijk al bestaande situatie zullen de gevolgen naar verwachting meevallen.

1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

Na diverse problematisch verlopen evenementen in Rotterdam, met het festival Veronica Sunset Grooves in Hoek van Holland in 2009 als bekendste voorbeeld, is binnen de gemeente Rotterdam de nadrukkelijke wens ontstaan om escalaties bij evenementen in de toekomst te voorkomen. Naar aanleiding van het onderzoek naar de rellen gedurende Veronica Sunset Grooves zijn door het onderzoeksteam diverse aanbevelingen gedaan om dit te realiseren. Enkele concrete voorbeelden hiervan zijn de verplaatsing van het Team Horeca en Evenementen van de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V, tegenwoordig Stadsontwikkeling) naar Directie Veiligheid, en de opsplitsing van dit team in Team Evenementen en Team HorecaverGUNningen. Daarnaast is de aanvraagtermijn voor evenementenvergunningen voor grote evenementen verlengd tot zes weken, organiseert Directie Veiligheid wekelijks dienstoverleggen met organisatoren en betrokken hulpdiensten in de aanloop naar het evenement, en vindt voor aanvang van evenementen standaard een integrale schouw van het evenemententerrein of parcours plaats met betrokken partijen (Muller et al, 2009).

Een aanbeveling van het onderzoeksteam waaraan tot dusverre nog niet volledig invulling is gegeven was het creëren van helderheid in toezicht en handhaving omtrent evenementen. Hiermee is door middel van de hierboven genoemde dienstoverleggen en integrale schouw die plaatsvindt voorafgaand aan een evenement een begin gemaakt, maar wat betreft toezicht en handhaving tijdens en na evenementen was nog steeds niets vastgelegd. Het door Directie Veiligheid opstellen van een handhavingsprotocol, waarin het geheel aan voorschriften en voorwaarden die horen bij handhaving wordt vastgelegd, werd gezien als het middel om helderheid in toezicht en handhaving te creëren (Gemeente Rotterdam, 2010:32). Bij een analyse ter voorbereiding hiervan zijn vijftien actoren geïdentificeerd, die allemaal met betrekking tot een veertigtal verschillende voorschriften voor het verlenen van een vergunning belanghebbend zijn of toezichthoudende en/of handhavende bevoegdheden hebben. Bij veel van deze voorschriften bestaat overlap doordat meerdere diensten dezelfde bevoegdheden hebben, maar er zijn ook vergunningsvoorwaarden waarbij geen enkele dienst handhavende of zelfs maar toezichthoudende bevoegdheid heeft. Het voornaamste doel van het handhavingsprotocol was dan ook om te komen tot helderheid in de taken en bevoegdheden van de betrokken diensten voor, tijdens en na evenementen.

Aanvankelijk was de opzet van dit onderzoek om te bekijken hoe advisering en vergunningverlening verloopt, om vervolgens te onderzoeken wat de verwachte gevolgen zouden zijn van de invoer van het handhavingsprotocol. Daarbij was de verwachting dat het handhavingsprotocol ruim voordat het onderzoek afgerond werd voltooid zou zijn of in ieder geval in grote lijnen op papier zou staan. Gedurende de periode waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden is het handhavingsprotocol echter meerdere malen van vorm, ambities en doelstellingen veranderd. Als gevolg hiervan is ook de opzet van het onderzoek noodgedwongen meerdere malen aangepast, waardoor het zich nu meer richt op het proces dat voorafgaat aan de vergunningverlening en minder op de gevolgen van het handhavingsprotocol. Daarnaast is de focus van het onderzoek deels verschoven naar de veranderingen die nodig waren om het opstellen van een werkbaar handhavingsprotocol mogelijk te maken. Aan het begin van hoofdstuk 7 wordt ingegaan op het proces dat het handhavingsprotocol heeft doorlopen gedurende de duur van dit onderzoek.

1.2 Doelstelling en probleemstelling

Binnen dit onderzoek wordt het proces van overleg en advisering door alle betrokken partijen dat aan de (eventuele) vergunningverlening vooraf gaat geanalyseerd. Aansluitend hierop wordt gekeken of het invoeren van een handhavingsprotocol naar verwachting invloed zal hebben op dit proces. Hierbij is dus sprake van een gecombineerd onderzoeksdoel: enerzijds wordt het proces van advisering en vergunningverlening geanalyseerd; anderzijds wordt de totstandkoming van het handhavingsprotocol in beeld gebracht en wordt dit vervolgens gekoppeld aan de analyse van de advisering en

vergunningverlening. Hierdoor ontstaat een synergie tussen het direct maatschappelijk toepasbare deel van het onderzoek (het handhavingsprotocol waarmee een praktisch knelpunt wordt beoogd te verhelpen) en de wetenschappelijke analyse.

Bovenstaande doelstelling leidt tot de volgende probleemstelling:

Op welke wijze vindt advisering en vergunningverlening voor evenementen binnen de gemeente Rotterdam plaats, en welke invloed zal de invoering van een handhavingsprotocol hierop naar verwachting hebben?

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk worden allereerst in het theoretisch kader de concepten behandeld en aan elkaar gekoppeld die de basis zullen vormen voor het beantwoorden van de centrale probleemstelling. Aan de hand daarvan wordt het onderzoeksmodel schematisch weergegeven, en wordt in de methodologie uiteengezet op welke manier elk concept onderzocht is. Vervolgens wordt de probleemstelling opgedeeld in een vijftal deelvragen die uiteindelijk zullen leiden tot de beantwoording van de centrale vraag.

Vervolgens worden in een viertal hoofdstukken de empirische onderzoeksresultaten weergegeven. Hoofdstuk 4 geeft een korte omschrijving van het onderwerp van dit onderzoek: het proces van vergunningverlening binnen Rotterdam. Daarnaast wordt een analyse gemaakt van de actoren die hierbij betrokken zijn, de interacties en afhankelijkheden hiertussen, en het formele doel van het proces. Hoofdstuk 5 gaat in op de institutionele regels, zowel formeel als informeel, die grotendeels bepalen hoe het proces verloopt. In hoofdstuk 6 wordt gekeken welke individuele interpretaties de actoren hiervan hebben, en in hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de totstandkoming van het handhavingsprotocol en welke veranderingen dit naar verwachting teweeg zal brengen.

In het concluderende hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord, hetgeen leidt tot de beantwoording van de centrale probleemstelling. Tot slot wordt aan de hand van de conclusie een aantal aanbevelingen gedaan aan Directie Veiligheid met betrekking tot de invoering van het handhavingsprotocol.

2. Theoretisch kader

Om de in het vorige hoofdstuk geformuleerde probleemstelling te kunnen beantwoorden is het allereerst noodzakelijk om een aantal theoretische begrippen te selecteren, uit te werken en aan elkaar te koppelen. Aangezien het proces van het verlenen van evenementenvergunningen continu plaatsvindt met min of meer dezelfde samenstelling van partijen wordt dit benaderd als een systeem. Doordat er redelijk veel partijen betrokken zijn bij evenementenvergunningverlening, en deze zowel in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn als veel met elkaar communiceren, wordt hierbij aanvullend gebruik gemaakt van complexiteitstheorie. Binnen elk systeem valt een aantal regels te onderscheiden dat grotendeels de werking van het systeem bepaalt, die beschouwd kunnen worden als emergerende eigenschappen van het systeem. Aangezien het voor actoren binnen complexe systemen onmogelijk is om volledig inzicht te hebben in alle factoren die een rol spelen bij het functioneren van het systeem, is het voor partijen noodzakelijk om te bepalen welke zaken zij wel en niet relevant vinden met betrekking tot hun eigen positie, hetgeen binnen dit onderzoek wordt geanalyseerd door middel van het concept boundary judgments. Tot wordt gekeken naar de centrale kenmerken van procesontwerp, om in het empirisch gedeelte van het onderzoek de verwachte gevolgen van de invoer van het handhavingprotocol te analyseren.

2.1 Denken in systemen

Het ontstaan van systeemdenken als discipline kan worden herleid tot de jaren veertig van de twintigste eeuw (Troncale, 1988:1), maar de achterliggende gedachtegang is mogelijk al veel ouder (Churchman, 1979:32). Hierbinnen kan de Griekse filosoof Anaxagoras als een kenmerkende denker worden beschouwd, met name vanwege diens mantra "in alles is alles": eigenschappen van alle problemen zijn terug te vinden binnen één probleem, waardoor het belangrijk is om de kenmerken van specifieke problemen te herkennen om inzicht in het gehele probleem te verkrijgen (Churchman, 1979:36). Dit sluit aan op het werk van Von Bertalanffy, die gebruik maakte van de inzichten van klassieke Griekse denkers, zoals Cusanus, die schreef dat in alle delen het geheel weerspiegeld wordt (Drack, 2009:2). Geïntrigeerd door de vraag wat een organisme een organisme maakt, oftewel wat het verschil is tussen levende en niet-levende dingen, kwam Von Bertalanffy tot de conclusie dat er geen 'levende stoffen' bestaan, maar dat het organiseren van stoffen één van de kenmerken is van leven. Aansluitend op Churchman ziet hij heelheid als het primaire kenmerk van leven, een inzicht dat uiteindelijk heeft geleid tot zijn algemene systeemtheorie.

Overige auteurs binnen systeemtheorie sluiten eveneens aan op het concept van 'heelheid' en zien hierin het voornaamste kenmerk van systemisch denken, zoals Senge. Gebeurtenissen die los lijken te staan van elkaar in ruimte en tijd zijn allemaal met elkaar verbonden, waardoor ze alleen kunnen worden begrepen door het geheel te beschouwen. Ook Keuning sluit hier op aan met zijn definitie van systemen in het algemeen als een geheel dat een georganiseerde verzameling van onderling samenhangende componenten representeert (1973:78).

Een van de meer recente en meer concrete omschrijvingen van een systeem is afkomstig van Meadows. Zij omschrijft een systeem als een set elementen die met elkaar is verbonden, waarbij er sprake is van coherente organisatie om een doel te bereiken. Binnen deze visie bestaat een systeem uit drie onderdelen: elementen, interconnecties en een functie of doel. Binnen een systeem zijn de elementen normaliter het eenvoudigst te identificeren, gezien het zichtbare en tastbare karakter ervan. De interconnecties zijn de verbindingen tussen de elementen, waarbij de uitwisseling van informatie de belangrijkste interconnectie is. Hierbij kan het gaan om zowel formele als informele informatie. Gezien het vaak ontastbare karakter hiervan zijn interconnecties in het algemeen moeilijker vast te stellen dan elementen. De functies of doelen van een systeem zijn nog moeilijker vast te stellen, aangezien hierbij gekeken dient te worden naar hoe het systeem zich gedraagt. Doelen die officieel zijn vastgelegd blijken in de praktijk vaak niet het daadwerkelijke doel van het systeem. Voortkomend uit het feit dat systemen binnen andere systemen genesteld kunnen zijn, kunnen er ook doelen binnen doelen bestaan (Meadows, 2011:11-16).

Flood en Jackson (1991:5-6) noemen eveneens elementen en de relaties hiertussen als voornaamste onderdelen van een systeem, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen een groep elementen waarbinnen veel interacties plaatsvindt en elementen met weinig en zwakke interacties. Dit kan gedaan worden door het trekken van een grens rondom de sterk interactieve groep, waarbij deze groep inputs en outputs heeft, zowel fysiek als abstract. Dit subsysteem transformeert de inputs tot outputs, waarbij de processen waarin dit gebeurt gekenmerkt worden door feedback die het gedrag van de elementen beïnvloedt.

De tot dusverre beschreven systemen bestaan niet per definitie uit mensen: ook een systeem in de natuur heeft elementen, interacties en een doel (hoewel dit niet formeel vastgelegd is en vaak niet meer is dan het in stand houden van zichzelf). Sociale systemen onderscheiden zich op drie aspecten van overige systemen. Het eerste aspect is het bestaan van intentionaliteit en de mogelijkheid om vooruit te plannen binnen sociale systemen, met daaruit voortkomend de mogelijkheid om de richting waarin het systeem zich ontwikkelt te sturen, of in ieder geval een poging daartoe te doen. Het tweede aspect is communicatie. Binnen natuurlijke systemen wordt ervaring opgedaan door actoren, maar zij hebben niet de mogelijkheid om deze ervaring met elkaar te delen en van elkaar te leren. Binnen menselijke systemen bestaat deze mogelijkheid wel. Het derde aspect is dat binnen sociale systemen technologie bestaat, waardoor de mogelijke invloed die een actor heeft binnen het systeem vele malen groter kan zijn dan in systemen zonder technologie (Holling, 2001:401-402).

2.2 Complexiteit binnen systemen

Complexiteitstheorie bouwt voort op concepten van systeemtheorie (Teisman, 2007:24), en bijvoorbeeld Morçöl (2003:6) noemt complexiteit als voortkomend uit systemen. Afhankelijk van het aantal actoren en de interconnecties daartussen kunnen systemen in meer of mindere mate complex zijn. Complexiteitstheorie neemt evenals systeemtheorie als uitgangspunt dat alles in verbinding staat met elkaar, maar voegt hier (onder meer) aan toe dat de precieze aard van deze verbindingen niet door mensen te begrijpen is vanwege de overweldigende complexiteit ervan (Flood, 2006:6).

Een andere ontwikkeling als gevolg van de ontwikkeling van systeemdenken naar complexe systemen is dat aanvankelijk gedacht werd dat een relatie slechts uit twee elementen bestaat, en dat meer complexe situaties met een hoger aantal verbonden elementen altijd ontleed kunnen worden tot relaties tussen twee elementen, maar vanwege de grote hoeveelheid verbindingen binnen complexe systemen en het feit dat de sterkte van de verbindingen varieert (Murray, 2003:410) gaat deze gedachtegang niet op. Dit sluit aan op het idee dat een systeem meer is dan de som der delen (Flood en Jackson, 1991:4), waardoor het voor actoren binnen systemen niet (altijd) mogelijk is om het systeem volledig te kennen en begrijpen.

Hieruit voort komt een indeling in vier typen complexiteit: doelcomplexiteit, strategische complexiteit, interactiecomplexiteit en structuurcomplexiteit. Doelcomplexiteit ontstaat wanneer de actoren binnen een systeem meerdere doelen hebben, die niet altijd (volledig) in overeenstemming zijn met het formele doel van het gehele systeem. Strategische complexiteit ontstaat doordat actoren een variëteit van strategische activiteiten hanteert, veelal ingegeven doordat er meerdere doelen zijn en omdat de strategieën elkaar kunnen complementeren. Interactiecomplexiteit wordt veroorzaakt doordat er meerdere niveaus van interactie zijn, waarbij meerdere groepen betrokken zijn, die verschillende belangen hebben en verschillende strategische keuzes maken. Structuurcomplexiteit ontstaat doordat er binnen een organisatie een variëteit is aan structuren. Hierdoor wordt met name de interactiecomplexiteit nog eens extra versterkt. Dit wordt vaak in de hand gewerkt door decentralisatie en minder formalisering (Ashmos et al, 2006:282-3).

2.3 Regels als emergende eigenschappen binnen systemen

In veel literatuur over complexe systemen wordt sterk de nadruk gelegd op het feit dat deze tot op een bepaalde hoogte zichzelf organiseren. Hierbij is sprake van emergende eigenschappen vanwege de interacties die plaatsvinden tussen de actoren binnen het systeem (Klijn en Snellen, 2009:27). Sommigen stellen dat het idee van emergende eigenschappen centraal staat binnen

systeemtheorie, vanwege de “het geheel is meer dan de som der delen”-gedachtegang die aan de basis ligt van systeemtheorie (Georgiou, 2003:239). Enkele kenmerken van emergerende eigenschappen is dat ze een attribuut zijn van het systeem als geheel, voortkomen uit de interacterende elementen van het systeem, niet teruggebracht kunnen worden tot het niveau van één element of perspectief binnen het systeem, en dat ze als volledig gevormd kunnen verschijnen (ibid., 243-244). Het ontstaan van regels binnen een systeem kan dan ook gezien worden als een emergerende eigenschap: vanwege de interacties tussen de elementen in het systeem ontstaan regels waardoor de werking van het systeem beïnvloed en bepaald wordt. Het ontstaan van deze regels is een gevolg van de duurzame interacties die actoren binnen een systeem met elkaar hebben: doordat actoren elkaar tegen blijven komen ontwikkelen zij regels om met elkaar om te gaan. De sociale werkelijkheid van het systeem wordt hier eveneens door bepaald. Hoewel ze van grote invloed zijn op het gedrag van actoren binnen een systeem, kunnen deze regels gedurende het proces veranderen (Koppenjan en Klijn, 2004:76-77).

Regels binnen netwerken kunnen onder meer zaken specificeren als welke acties zijn toegestaan of gebruikelijk zijn, welke posities actoren innemen. In het algemeen voldoen regels aan vier kenmerken:

- Regels leiden sociale handelingen in goede banen. Gedrag binnen systemen en netwerken wordt gestuurd door regels, waarbij regels de context verschaffen voor actoren om deze te interpreteren.
- Regels dienen gevolgd te worden om van toepassing te zijn; ze zijn niet zelfuitvoerend. Als gevolg hiervan kunnen regels door actoren veranderd worden, bijvoorbeeld doordat ze niet gevolgd worden of doordat actoren nieuwe regels creëren. Relevant is hierbij de wijze waarop actoren de situatie waarin ze zich bevinden interpreteren ten opzichte van de regels, en op welke manier ze dit vertalen in concrete handelingen.
- Hierop aansluitend geldt dat actoren niet alleen kennis moeten hebben van de regels, maar ook zich bewust dienen te zijn van welke regels van toepassing zijn in een specifieke situatie. Zonder de capaciteit om de juiste regels aan de juiste situatie te koppelen zullen de regels niet, of niet op de juiste wijze, gevolgd worden, waardoor ze ook niet van toepassing zullen zijn.
- Regels zijn situatieoverstijgende, interpersoonlijke kenmerken van netwerken. Dit houdt in dat ze vele malen gereproduceerd zijn en gehanteerd en herkend worden door een groot deel van de actoren binnen een netwerk (Klijn, 1996:102-3).

Tijdens de fase van dit onderzoek waarin literatuurstudie is gedaan ten behoeve van het theoretisch kader is gebleken dat er weinig literatuur te vinden was over formele en informele institutionele regels binnen complexe systemen. Hierdoor is ervoor gekozen om gebruik te maken van literatuur met betrekking tot regels die voortkomt uit de netwerktheorie. Netwerktheorie gaat namelijk, evenals complexiteitstheorie, uit van het principe dat beleidsnetwerken dusdanig complex zijn (geworden), dat het onmogelijk is voor een individuele actor om afzonderlijk zijn beleidsdoelen te realiseren. Hierdoor ontstaan in plaats van hiërarchische structuren horizontale relaties tussen actoren, waarbij wederzijdse afhankelijkheid aan de orde van de dag is (Koppenjan en Klijn, 2007:3). Hiervoor wordt een aantal oorzaken genoemd: een toenemende mate van (belangen)verstremming tussen de betrokken actoren; turbulente omgevingen die niet door organisaties genegeerd kunnen worden; en de eerdergenoemde vorming van horizontale in plaats van verticale relaties (ibid., 4-5).

Hierbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele regels. Formele regels worden bewust gecreëerd, terwijl informele regels ontstaan als gevolg van de interacties tussen de partijen (Koppenjan en Klijn, 2004:72). Zowel formele als informele regels zijn aan interpretatie onderhevig: ze zijn altijd in meer of mindere mate dubbelzinnig, nooit volledig helder voor elke actor, en hebben voor elke actor een andere betekenis. Desondanks zijn ze cruciaal voor het functioneren van netwerken en systemen. Zonder globale procedures die het gedrag van actoren reguleren, zou het onmogelijk zijn om tot besluiten te komen binnen systemen. Actoren zouden namelijk geen gezamenlijk gedeelde grond hebben om tot interactie en overleg te komen. Hierbij geldt wel de kanttekening dat meerdere regels tegelijkertijd kunnen gelden en elkaar kunnen overlappen, waardoor ambiguïteit ontstaat (ibid., 75).

Het voornaamste kenmerk van formele institutionele regels is dat ze vastgelegd dienen te zijn. Als gevolg hiervan zijn formele institutionele regels niet of nauwelijks aan verandering onderhevig aan de hand van actoren binnen het netwerk, maar er kunnen wel van buitenaf verandering in worden

aangebracht, bijvoorbeeld door wijzigingen in wetgeving. Formele institutionele regels zijn de regels die actoren de mogelijkheden geven om de aard van het systeem waarin ze zich bevinden vast te stellen, door middel van het specificeren van de formele grondslagen van alle belangen, bevoegdheden en interacties binnen het systeem.

Naast formele institutionele regels wordt een netwerk grotendeels gereguleerd door informele institutionele regels. Informele institutionele regels zijn meer procedureel van aard, en behelzen wat wel en niet is toegestaan binnen een netwerk. Hierbij gaat het met name om procedures, waarin is vastgelegd welke acties wel en niet zijn toegestaan binnen interacties. Onder meer de mogelijkheden voor actoren om deel te nemen aan processen maken hier onderdeel van uit, maar ook de mogelijkheden om uit bepaalde processen te stappen (Klijn, 1996:65, 2007:11, Kräwinkel, 1997:75). Informele institutionele regels beïnvloeden dus het gedrag van de actoren, binnen de globale grenzen van de formele institutionele regels.

Binnen informele institutionele regels kunnen drie aspecten worden onderscheiden: werkelijkheid, beloning en posities. Regels met betrekking tot werkelijkheid helpen actoren met het bepalen van wat ze wel en niet belangrijk vinden door middel van het specificeren van de werkelijkheid van het beleidsveld en de belangrijkste problemen en oplossingen daarbinnen. Onderdeel hiervan is wat actoren beschouwen als hun core business, welke cruciale waarden ze in acht nemen en wat 'kwaliteit' is. Regels met betrekking tot het aspect beloning reguleren de voor- en nadelen van bepaalde spelinteracties. Als gevolg hiervan zijn ze van belang voor het bepalen van de strategieën binnen het spel. Voorbeelden hiervan zijn de status van actoren en de criteria die gehanteerd worden bij evaluatie. Regels met betrekking tot het aspect posities specificeren de plaats die actoren innemen binnen het spel, de relaties tussen deze posities, en welke mogelijke handelingen zij uit kunnen voeren vanuit deze posities. Hierbij gaat het eveneens om die voor een groot deel de status en macht van actoren bepalen, binnen de formele institutionele regels.

Deze regels kunnen onderverdeeld worden in interactieregels en arenaregels. Interactieregels bepalen wat wel en niet is toegestaan binnen het netwerk. Hierin kan een onderscheid gemaakt worden in toegangsregels, die bepalen hoe exclusief overleggen zijn en welke exit-opties er hierbij bestaan, en interactieregels, die onder meer bepalen hoe informatie wordt uitgewisseld en welke procedure wordt gevolgd in het geval van conflicten (Klijn, 2001:10-11). Hierbij gaat het dus vooral om regels van procedurele aard.

Zoals de naam al aangeeft zijn arenaregels globaler van aard, en wordt hierdoor de globale setting bepaald. Hierbinnen kunnen drie soorten regels worden onderscheiden: realiteitsregels, die bepalen wat wel en niet relevant is voor de actoren binnen het netwerk, waarbij een verder onderscheid gemaakt kan worden in identiteitsregels voor de actoren, en regels voor de producten die geleverd worden; beloningsregels, die bepalen welke vormen van gedrag en interacties beloond worden binnen het netwerk; en positieregels, die gerelateerd zijn aan de macht van actoren en hun posities binnen het netwerk bepalen (Klijn, 2001:10-11). Deze regels geven de actoren binnen het netwerk de mogelijkheid om de kenmerken van het netwerk waarin ze zich bevinden te bepalen, met name wat betreft de 'sociale realiteit' binnen het netwerk. Hierdoor zijn arenaregels vrij abstract van aard en is het soms moeilijk om ze daadwerkelijk als regels te identificeren (Koppenjan en Klijn, 2004:80-82).

2.4 Boundary judgments

Zoals gezegd dienen regels door actoren binnen een systeem erkend te worden om geldig te zijn. Naast het erkennen van deze regels hebben actoren binnen systemen ook individuele interpretaties hiervan, waarbij de algemeen geldende regels globaal het kader vormen waarbinnen deze interpretaties gemaakt worden.

Een systeem moet begrensd zijn, om als zodanig herkenbaar te zijn (Cilliers, 2001:140). Hierbij gaat het in het geval van complexe systemen vaak om een grens die getrokken wordt door actoren, aangezien het onderscheid tussen systeem en omgeving bij complexe systemen vaak moeilijk te maken is (Cilliers, 2004:610). Aangezien het in de praktijk vaak onmogelijk is om complexe systemen volledig in beeld te brengen, is het hierbij noodzakelijk om een complex systeem of netwerk op een

bepaalde wijze te 'framen' als getracht wordt een grens te trekken of het te omschrijven. Het is niet mogelijk om iets dat complex is in al zijn complexiteit te 'kennen'; we reduceren de complexiteit zodat we er binnen de grenzen van onze kennis iets over kunnen zeggen. Kennis is het gevolg van het reduceren van hoeveelheid data, en het reduceren van hoeveelheid data gebeurt door middel van het trekken van grenzen. Dit is niet iets dat alleen geldt voor posities buiten het systeem, waarbij als 'buitenstaander' getracht wordt het systeem te omschrijven, maar geldt eveneens voor de actoren die onderdeel zijn van het systeem: zij framen het systeem waarin zij zich bevinden eveneens op een bepaalde wijze (Cilliers, 2004:606-7). Het trekken van grenzen en het gebruik maken van frames zijn vormen van boundary judgments (Flood, 2006:6). Door middel van boundary judgments wordt bepaald wat binnen het blikveld valt en als relevant wordt gezien, en wat buiten beschouwing wordt gelaten (Van Meerkerk et al, 2010:4). Als gevolg hiervan zijn actoren binnen het systeem in staat om te gaan met de complexiteit om hen heen, zonder dat zij deze complexiteit volledig kennen of begrijpen.

Het fenomeen boundary judgments komt dus voort uit het feit dat binnen systemen geen vaste grenzen bestaan. Zoals eerder opgemerkt is "alles met alles verbonden", en dit op een wijze waarbij geen heldere grenzen bestaan tussen de elementen die met elkaar verbonden zijn. Grenzen worden door mensen zelf 'uitgevonden' om hier helderheid in te scheppen, maar worden vervolgens vaak als definitief en vaststaand gezien (Meadows, 2011:95-97). Een ander probleem hierbij is dat als een representatie van een systeem gemaakt wordt, er zaken worden weggelaten. Anders zou de representatie immers even complex worden als het systeem zelf. Vanwege het non-lineaire karakter van interacties binnen een complex systeem heeft elke activiteit die plaatsvindt binnen het systeem onvoorspelbare gevolgen voor de rest van het systeem (Cilliers, 2004:608-9).

Als de gehanteerde boundary judgments veranderen, veranderen de feiten die worden waargenomen eveneens en vice versa: als de grenzen van wat relevant wordt geacht veranderen, zal dit leiden tot het waarnemen van anderen feiten, maar nieuwe informatie kan ook leiden tot het bijstellen van boundary judgments (Ulrich, 2000:251-252).

Boundary judgments kunnen in vier categorieën worden ingedeeld: inhoudelijk, structureel, procesmatig en contextueel. Bij inhoudelijke boundary judgments spelen zaken als geografische afbakening, leidende waarden, en de tijdspanne een rol. Structurele boundary judgments worden gebruikt om met institutionele complexiteit om te gaan, zoals de opdeling van vraagstukken en de verdeling van verantwoordelijkheden. Procesmatige boundary judgments gaan om met de complexiteit binnen processen, zoals welke stakeholders worden betrokken, in hoeverre ruimte voor participatie geboden wordt, en op welke momenten dit gebeurt. Met externe dynamiek wordt omgegaan door middel van contextuele boundary judgments, bijvoorbeeld door de relatie met andere projecten te bepalen en gebeurtenissen die mogelijk van invloed kunnen zijn te identificeren (Van Meerkerk et al, 2010:4).

2.5 Procesontwerp als vorm van interventie

Aangezien institutionele regels niet alleen binnen het netwerk of systeem gelden, maar ook daarbuiten als geldend worden gezien is het zo goed als onmogelijk om deze te veranderen door middel van interventies binnen het netwerk. Voor procesregels geldt dit niet; aangezien deze slechts specifiek binnen het netwerk of systeem geldig zijn is het mogelijk om deze te veranderen door middel van het ontwerpen van processen. (Vervolgens kunnen veranderingen in procesregels op termijn wel doorwerken tot veranderingen in institutionele regels.)

Besluitvormingsprocessen binnen netwerken kunnen worden beïnvloed door middel van procesafspraken. Hierbij bestaan vier centrale eisen waaraan voldaan dient te worden om van een goed proces te kunnen spreken: het proces is open; de kernwaarden van actoren worden beschermd; er zijn voldoende prikkels ingebouwd om de vaart binnen het proces te houden; en de inhoudelijke kwaliteit van de uitkomsten is gegarandeerd (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002:53).

Openheid

Openheid binnen processen houdt in dat de initiatiefnemer niet eenzijdig besluiten neemt, maar een open houding aanneemt. Hierdoor hebben andere partijen de gelegenheid om mee te denken binnen de besluitvorming, en kunnen zij onderwerpen die voor hen interessant zijn op de agenda zetten.

Er bestaan drie ontwerpprincipes die tot open besluitvorming leiden. Ten eerste is er het betrekken van relevante partijen, waarvoor een viertal overwegingen gelden welke partijen al dan niet uitgenodigd worden: 1) of partijen over blokkademacht beschikken en deze daadwerkelijk zullen gebruiken; 2) of partijen over productiemacht beschikken; 3) partijen die belang hebben bij de besluitvorming; en 4) morele overwegingen om overige partijen te betrekken.

Een tweede ontwerpprincipe is dat er, voorafgaand aan de aanvang van het proces, zo min mogelijk inhoudelijke keuzes worden gemaakt. Inhoudelijke onderwerpen worden geïnventariseerd en doorvertaald naar hoe de besluitvorming procesmatig wordt ingericht.

Een derde ontwerpprincipe is dat het proces transparant dient te zijn. Hierbij geldt dat voor partijen helder dient te zijn wat de procesgang is, hoe hun belangen worden beschermd, welke beslisregels gelden en wie er bij het proces betrokken zijn.

Bescherming van kernwaarden

Door middel van het beschermen van de core values van actoren wordt voorkomen dat als gevolg van de openheid van het proces zij in onvoldoende mate hun eigen belangen kunnen vertegenwoordigen. Hiermee wordt het risico weggenomen dat actoren aan het einde van het proces ontevreden zijn met het resultaat, maar zich hier niet meer uit terug kunnen trekken. Als hun kernwaarden beschermd zijn, wordt het proces voor hen een min of meer veilige omgeving waardoor het aantrekkelijker wordt om deel te nemen.

Om dit te bereiken wordt een drietal ontwerpprincipes genoemd. Allereerst is er het principe dat van partijen gevraagd wordt dat ze zich aan het proces committeren, maar niet aan het resultaat. Hiermee wordt voorkomen dat partijen gedwongen worden zich te verbinden aan een uitkomst die tegen hun eigen kernwaarden ingaat.

Een tweede ontwerpprincipe is dat partijen de mogelijkheid moeten hebben om het moment waarop ze zich committeren uit te stellen. Dit is van belang, omdat gedurende het proces deelbeslissingen genomen worden waar partijen die het niet mee eens zijn zich niet aan zullen willen committeren, maar zodat ze eventueel wel op een later moment zich kunnen committeren.

Een derde ontwerpprincipe is dat exitregels worden vastgesteld voor het proces, zodat partijen de mogelijkheid hebben om het proces te verlaten als deze regels opgang doen. Hierdoor wordt voor partijen de drempel lager om tot het proces toe te treden, aangezien zij de mogelijkheid hebben om er ook weer uit te stappen.

Voortgang

Indien de bovengenoemde eisen die gesteld worden aan een goed proces zijn ingewilligd, ontstaat het risico dat het proces eindeloos door blijft gaan zonder dat besluitvorming plaatsvindt. Als het proces open is en de kernwaarden van actoren worden beschermd, vinden mogelijk weliswaar onderhandelingen plaats tussen partijen, maar blijft besluitvorming uit. Hierdoor is het noodzakelijk om voldoende vaart en voortgang in het proces in te bouwen. Om de voortgang van het proces te garanderen bestaat een vijftal ontwerpprincipes. Ten eerste is het inbouwen van winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag van belang. Hierdoor moeten partijen overtuigd worden dat het voor hen aantrekkelijk is om deel te blijven nemen aan het proces. De eerdergenoemde mogelijkheid tot het uitstellen van commitment aan deelbesluiten is hier onderdeel van, maar belangrijk is ook om ruimte te blijven bieden voor het nemen van besluiten in de toekomst. Hierdoor worden partijen geprikkeld om deel te blijven nemen aan het proces, waarbij wel de kanttekening geplaatst kan worden dat eventuele 'winst' voor partijen niet te wordt uitbetaald. Indien een partij de winst immers al binnen heeft, valt de prikkel om coöperatief gedrag te vertonen weg.

Een tweede ontwerpprincipe is dat de vertegenwoordigers binnen het proces een zware functie dienen te hebben. Hiervoor worden drie redenen genoemd: de uitstraling van het proces wordt bevorderd; deze vertegenwoordigers hebben meer commitment power en kunnen hierdoor meer gedaan krijgen; en een zware vertegenwoordiger kan meer afstand nemen van zijn eigen achterban waardoor het makkelijker kan zijn om verliezen geaccepteerd te krijgen en dus sneller tot besluitvorming te komen.

Een derde ontwerpprincipe is de betekenis die wordt gegeven aan de omgeving van het proces. Door middel van omgevingmanagement kunnen de 'toeschouwers op de tribune', die weliswaar niet meespelen maar wel invloed uit kunnen oefenen, benut worden om de voortgang van de besluitvorming te bevorderen.

Een groot risico binnen het ontwerpen van processen is het samenbrengen van partijen met potentieel conflictueuze belangen en relaties. Hierbij komt een vierde ontwerpprincipe kijken: het conflict binnen het proces zover mogelijk wegstoppen door middel van lagen. Als voorbeeld wordt een structuur genoemd die bestaat uit een stuurgroep, een projectgroep en een werkgroep, waardoor conflicten deels al worden weggenomen en besluiten worden voorbereid op lagere niveaus.

Het laatste ontwerpprincipe om de voortgang van het proces te bevorderen is gebruik te maken van bepaalde vormen van command en control. Hoewel command en control in principe tegenstrijdig is met het bevorderen van openheid binnen het proces, kan dit wel een prikkel zijn voor bepaalde partijen om tot het proces toe te treden en zich coöperatief op te stellen. Hierbij is het belangrijk om geschikte momenten te kiezen voor het gebruik van command en control, bijvoorbeeld op de momenten dat blijkt dat overleg geen resultaat oplevert.

Inhoud

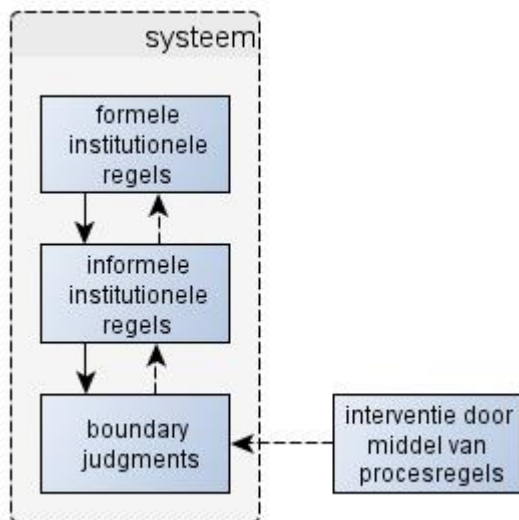
Naast het feit dat er voortgang binnen het proces dient te zijn, is het eveneens essentieel om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan de benodigde inhoudelijke kwaliteit. Hiermee wordt voorkomen dat besluiten worden genomen die weliswaar voldoen aan de eis van tijdigheid, maar inhoudelijk niet aan de maat zijn.

Om dit te bereiken worden twee ontwerpprincipes genoemd. Het eerste is om binnen het proces naast belanghebbenden ook inhoudsdeskundigen een rol te geven, die met hun kennis kunnen bijdragen aan een soepel verloop en overeenstemming tussen de partijen. Hierbij is het van belang dat deze experts duidelijk gescheiden blijven van de belanghebbenden, om zo hun onafhankelijke rol te garanderen. Risico hiervan is wel dat er een te grote afstand ontstaat tussen het proces enerzijds en de inhoud anderzijds.

Het tweede ontwerpprincipe is dat op een gegeven moment selectie plaats dient te vinden binnen de inhoud, waarbij het moment waarop dit gebeurt van grote invloed is. Indien deze selectie te vroeg plaatsvindt, zijn mogelijk onvoldoende argumenten en informatie uitgewisseld en beschouwd om legitiem te zijn. Te late selectie kan leiden tot vertraging van het proces.

2.6 Theoretisch model

In het bovenstaande theoretisch kader zijn meerdere begrippen en concepten die gebruikt worden binnen dit onderzoek voorbij gekomen. Schematisch weergegeven leidt dit tot het volgende model:



Zoals is besproken in het theoretisch kader is een systeem nooit volledig afgesloten ten opzichte van de omgeving; vandaar dat de grens van het systeem in bovenstaand model door middel van stippellijnen is weergegeven. Binnen het systeem zijn de formele institutionele regels de regels die de grootste invloed hebben op de werking van het systeem in grote lijnen. Dit werkt door in de informele institutionele regels, die op een meer operationeel niveau de werking van het systeem bepalen. Binnen deze regels bevinden zich de boundary judgments van individuele actoren. Doordat het systeem gevoelig is voor invloeden van buitenaf is het theoretisch gezien mogelijk om door middel van procesontwerp de werking ervan te beïnvloeden, hetgeen in dit model op het 'laagste' niveau (de boundary judgments van de actoren binnen het systeem) mogelijk gebeurt. Vervolgens kunnen eventuele veranderingen in de boundary judgments doorwerken in de informele en formele institutionele regels van het systeem.

3. Onderzoeksopzet

In de inleiding is de volgende probleemstelling geformuleerd om de doelstelling van het onderzoek te realiseren:

Op welke wijze vindt advisering en vergunningverlening voor evenementen binnen de gemeente Rotterdam plaats, en welke verwachte invloed zal de invoering van een handhavingsprotocol hierop naar verwachting hebben?

Vervolgens is in het theoretisch kader een viertal concepten gepresenteerd die gebruikt zullen worden om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen. In dit hoofdstuk wordt eerst de methodologie omschreven die gebruikt is binnen het onderzoek. Daarna is per concept weergegeven hoe dit in dit onderzoek geoperationaliseerd is, waarna vervolgens deze operationalisaties verwerkt worden in een vijftal deelvragen. Tot slot wordt het onderzoeksmodel gepresenteerd.

3.1 Methodologie

In het algemeen geldt dat binnen dit onderzoek voornamelijk gebruik is gemaakt van interviews voor het schrijven van de empirie. Voortkomend uit het feit dat gebruik gemaakt is van systeem- en complexiteitstheorie ligt de nadruk sterk op de meningen en percepties van de respondenten, en in mindere mate op documentatie.

Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit het identificeren van de actoren die actief zijn binnen het systeem. Hiervoor is gebruik gemaakt van documentatie van Directie Veiligheid en oriënterende gesprekken met adviseurs van Directie Veiligheid, om te achterhalen welke actoren standaard betrokken zijn bij advisering. Voor de oriënterende gesprekken is gekozen doordat niet alle actoren die in documentatie worden genoemd daadwerkelijk ook standaard betrokken zijn, en de adviseurs zijn degenen die de overleggen organiseren en voorzitten en weten dus precies welke actoren daadwerkelijk betrokken zijn.

De formele regels zijn geanalyseerd op basis van bevoegdheden van actoren die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, alsmede gemeentelijk (evenementen)beleid. Ter verificatie hiervan is gebruik gemaakt van een analyse van Directie Veiligheid die in samenwerking met de diensten is opgesteld en voor het handhavingsprotocol gebruikt is.

Een aanzienlijk deel van het onderzoek behelst het analyseren van de interacties en informele regels die gelden binnen het systeem. Aangezien deze beide niet zijn vastgelegd zijn deze geanalyseerd met behulp van interviews. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van respondenten van Directie Veiligheid en de diensten die standaard betrokken zijn bij de diverse vormen van overleg die plaatsvinden in de aanloop naar de advisering en vergunningverlening. Een overzicht van deze respondenten is terug te vinden in bijlage 1. Om de consistentie van het onderzoek te bevorderen is voor alle respondenten dezelfde vragenlijst gebruikt; deze is terug te vinden in bijlage 2. Daarnaast is een aantal documenten gebruikt van de gemeente Rotterdam, die terug te vinden zijn in de literatuurlijst onder het kopje 'niet-wetenschappelijk'. Triangulatie met betrekking tot interacties en informele regels binnen het systeem heeft plaatsgevonden door de interviewresultaten naast elkaar te leggen om zodoende te komen tot een algemeen geldend beeld.

De boundary judgments van actoren zijn eveneens geanalyseerd door middel van de interviews. Aangezien het hierbij gaat om boundary judgments van individuele actoren is triangulatie moeilijk, waardoor er ten behoeve van transparantie voor is gekozen om veelvuldig gebruik te maken van citaten. Ook hierbij geldt dat voor alle respondenten dezelfde vragenlijst is gehanteerd.

Tot slot is het concept handhavingsprotocol geanalyseerd met behulp van de kenmerken van procesontwerp. Triangulatie heeft hierbij plaatsgevonden door middel van gesprekken met de diensten welke verwachtingen zij hebben met betrekking tot het handhavingsprotocol, en dit naast deze kenmerken te leggen.

3.2 Operationalisering van concepten

3.2.1 Systeem

Om het systeem in beeld te brengen is binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van een onderverdeling in elementen, interacties en het doel van het systeem. Hiervoor is de volgende deelvraag opgesteld:

Uit welke elementen, interacties en doelen bestaat het systeem voor het verlenen van evenementenvergunningen?

De elementen van het systeem worden vastgesteld door middel van analyse van documenten van de gemeente Rotterdam om vast te stellen welke actoren standaard onderdeel uitmaken van de advisering. Aan de hand van interviews met deze actoren wordt ook vastgesteld op welke wijze de actoren binnen het systeem van elkaar afhankelijk zijn, en wordt vervolgens vastgesteld aan welke vormen van overleg zij deelnemen (oftewel de formele interacties) en met welke andere actoren zij regelmatig contact hebben buiten de standaard overleggen om (oftewel de informele interacties).

De figuren waarin de interacties zijn weergegeven zijn geproduceerd met het programma NodeXL. De figuur met formele interacties is vastgesteld aan de hand van de vormen van gestandaardiseerd overleg waaraan de actor deelneemt, waarbij de grootte van de stip symbool staat voor het totale aantal. Het bestaan van een lijn tussen actoren houdt in dat ze een of meerdere vormen van overleg delen met elkaar, waarbij de dikte van de lijn het aantal overleggen dat ze gemeen hebben vertegenwoordigt. De figuur met informele interacties is vastgesteld aan de hand van interviews, waarbij aan actoren werd gevraagd met welke andere actoren zij regelmatig contact hebben buiten de gestandaardiseerde vormen van overleg om. Hierbij is de grootte van de stip symbool van het aantal maal dat de actor is genoemd door andere actoren, en geeft de richting van de pijl aan welke overige actoren genoemd de respondent hierbij genoemd heeft. Indien een pijl twee kanten op wijst, hebben beide actoren elkaar genoemd.

Voor het vaststellen van het officiële doel van het systeem is gebruik gemaakt van documenten van Directie Veiligheid en gemeente Rotterdam.

3.2.2 Formele en informele institutionele regels

Binnen het systeem bestaan zowel formele als informele institutionele regels. Formeel vastgelegd bleken eigenlijk alleen de bevoegdheden van de actoren die betrokken zijn bij de vergunningverlening, dus de analyse van de formele institutionele regels bestaat uit vergelijken van de formele grondslagen en op basis daarvan een vergelijking maken van de bevoegdheden van partijen. Hiervoor is de volgende deelvraag opgesteld:

Welke formeel vastgelegde bevoegdheden hebben de actoren binnen dit systeem?

Om deze deelvraag te beantwoorden is eveneens sprake van een gevalstudie. In plaats van het gehele systeem vindt hier echter een studie plaats per dienst, door middel van analyse van documenten (zoals wetten, Algemene Plaatselijke Verordeningen, convenanten, mandaatbesluiten et cetera) om de wettelijke grondslag van bevoegdheden te achterhalen.

Informele institutionele regels daarentegen zijn niet formeel vastgelegd en worden dus vastgesteld aan de hand van interviews. Tijdens het opstellen van de vragen bleken niet alle vormen hiervan zich te lenen voor vragen tijdens de interviews, en ook tijdens de interviews bleek dat niet alle vormen van informele institutionele regels gelden binnen het systeem. De informele institutionele regels die zijn, zijn selectie en exclusiviteit (oftewel op welke wijze wordt vastgesteld welke actoren mee mogen doen aan overleggen en aan welke eisen zij dienen te voldoen), exit opties (hebben actoren de mogelijkheid om uit het proces te stappen), conflictregulering en mogelijkheden tot interveniëren (wat gebeurt er indien actoren er onderling niet uitkomen), en omgangsvormen en informatie-uitwisseling (op welke

manier gaan de actoren binnen het systeem met elkaar om). Hiervoor is de volgende deelvraag opgesteld:

Welke informele institutionele regels gelden binnen het systeem voor evenementenvergunningverlening?

Zoals beschreven in het theoretisch kader kunnen binnen systemen twee soorten regels onderscheiden worden die beiden van grote invloed zijn op de manier waarop het systeem functioneert. Door middel van documentanalyse en interviews wordt geanalyseerd welke informele institutionele regels gelden binnen het systeem van evenementenvergunningverlening.

3.2.3 Boundary judgments

In de praktijk is gebleken dat er bij diverse actoren die betrokken zijn bij het verlenen van evenementenvergunningen onduidelijkheid bestaat over waar zij precies “over gaan” en waarover niet, ondanks het feit dat hun bevoegdheden vaak gebaseerd zijn op formele grondslagen. Om in beeld te krijgen hoe zij dit zelf precies zien wordt met behulp van het concept boundary judgments gekeken aan de invulling die individuele actoren geven aan de institutionele regels.

Welke boundary judgments hanteren de actoren binnen het systeem met betrekking tot hun doelen, waarden, rol en grenzen?

Hierbij wordt, aan de hand van interviews, gekeken naar de doelen van actoren, de waarden die hieraan verbonden zijn (onder meer de productregels die zij hanteren, oftewel wanneer vergunning als geheel naar hun mening kwalitatief goed is), de rol die zij binnen het proces zien voor zowel zichzelf als de andere actoren, en tot slot de grenzen van actoren (waar beginnen en eindigen hun bevoegdheden ten opzichte van andere actoren). Er is hierbij voor gekozen om gebruik te maken van citaten van actoren om hun boundary judgments weer te geven. Naast de institutionele regels, die door de meeste actoren onderschreven worden en anders niet geldig zouden zijn, hanteert iedere actor individuele interpretaties van de regels binnen het systeem, oftewel boundary judgments. Door middel van deze deelvraag worden deze boundary judgments geanalyseerd.

3.2.4 Procesontwerp

In het theoretisch kader zijn de principes van procesontwerp uiteengezet. Aangezien het handhavingsprotocol ten tijde van het einde van dit onderzoek nog niet definitief klaar was, is gebruik gemaakt van de conceptversie van eind augustus 2012. Deze conceptversie is naast de kernprincipes van procesontwerp gelegd om te analyseren in hoeverre het handhavingsprotocol als een vorm van procesontwerp gezien kan worden. Daarnaast is aan de hand van interviews met actoren, alsmede gesprekken in de loop het proces van het opstellen van het handhavingsprotocol, weergegeven wat de algemene verwachtingen zijn die de actoren hadden met betrekking tot het handhavingsprotocol.

Welke procesregels kenmerken het handhavingsprotocol en welke gevolgen heeft de invoering van het handhavingsprotocol als vorm van interventie voor de gehanteerde boundary judgments en institutionele regels binnen het systeem?

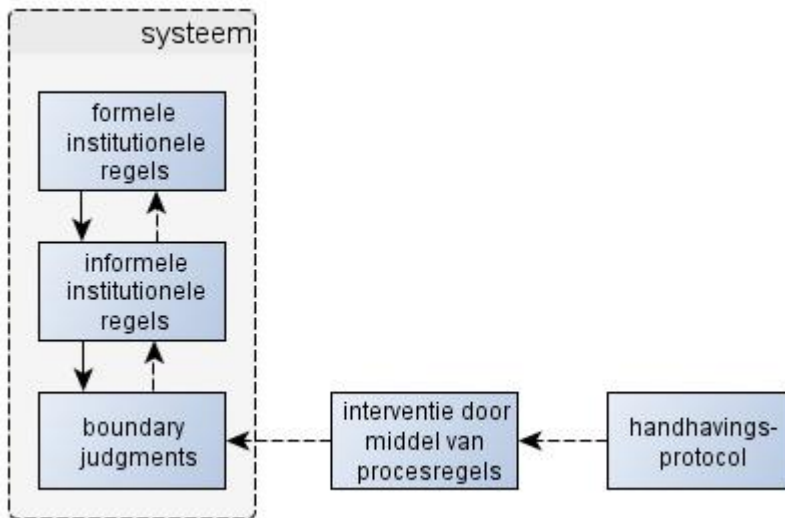
Aan de hand van het concepthandhavingsprotocol is gekeken in hoeverre het handhavingsprotocol kenmerken van procesontwerp vertoont. Vervolgens wordt dit gekoppeld aan een analyse van de interviews om te komen tot wat de verwachte invloed van het handhavingsprotocol zal zijn op de procesregels, en of deze eventuele gevolgen door zullen werken in de door partijen gehanteerde boundary judgments en de formele en informele institutionele regels.

Schematisch weergegeven ziet de operationalisatie er als volgt uit:

Concept	Indicator	Waarde
Systeem	Elementen	Actoren betrokken bij vergunningverlening
	Interconnecties	Interacties (formeel en informeel)
		Afhankelijkheden
Doel	Formeel vastgelegd doel van systeem	
Formele institutionele regels	Formeel vastgelegde bevoegdheden	Wet- en regelgeving
Informele institutionele regels	Selectie en exclusiviteit	Eisen die gesteld worden aan deelname
	Exit opties	Mogelijkheden om uit proces te stappen
	Conflictregulering	Oplossing indien partijen in impasse geraken
	Omgangsvormen en informatie-uitwisseling	Manier van omgaan binnen systeem
Verkrijgbaarheid van informatie		
Boundary judgments	Doelen	Wat een actor probeert realiseren binnen het systeem
	Waarden	Eisen die aan een goede vergunning worden gesteld
	Grenzen	Waar bevoegdheden beginnen/eindigen
	Rollen	Perceptie van andere actoren in systeem
Perceptie van zichzelf in systeem		
Procesontwerp	Openheid	Betrekken relevante partijen
		Inhoudelijke keuzes gaandeweg proces maken
		Transparantie in proces
	Bescherming van kernwaarden	Commitment aan proces, niet resultaat
		Moment van commitment zoveel mogelijk uitstellen
		Exitregels
	Voortgang	Inbouwen winstmogelijkheden
		Vertegenwoordigers moeten voldoende macht hebben
		Meenemen omgeving
		Conflict wegstoppen in lagen
Gebruik command en control		
Inhoud	Naast belanghebbenden ook deskundigen een rol geven	
	Selectie op inhoud op juiste moment	

3.4 Onderzoeksmodel

Gebaseerd op de begrippen in het theoretisch kader en de daaruit voortkomende deelvragen ziet het onderzoek er schematisch als volgt uit:



Als basisconcept wordt het proces van advisering en vergunningverlening gezien als een systeem. Binnen dit systeem zijn diverse vormen van regels te onderscheiden, die grotendeels de werking van het systeem bepalen. De voornaamste regels binnen het systeem zijn de formele institutionele regels, die onder meer bestaan uit de formeel vastgelegde bevoegdheden die de actoren die onderdeel uitmaken van het systeem hebben. Naast de formele institutionele regels vormen de actoren binnen het systeem gaandeweg ook informele institutionele regels. Deze zijn 'institutioneel' in de zin dat ze erkend worden door (bijna) alle actoren binnen het systeem, maar informeel doordat ze gaandeweg ontstaan zijn en niet formeel zijn vastgelegd. De boundary judgments van actoren zijn de individuele interpretatie van deze informele regels, waarbij veranderingen in formele institutionele regels doorwerken in de informele regels en boundary judgments. Hierbij worden boundary judgments dus niet gezien als de grens van het gehele systeem, maar als grens die actoren trekken omtrent hun subsysteem, aangezien de grens van het gehele systeem vrij duidelijk en gesloten is. Het concepthandhavingsprotocol wordt naast de kenmerken van procesontwerp gelegd om te bepalen in hoeverre het een vorm van procesontwerp is. Vervolgens wordt gekeken of het invoeren van het handhavingsprotocol naar verwachting invloed zal hebben op de boundary judgments van de actoren binnen het systeem, en of de eventuele veranderingen hierin doorwerking zullen vinden in de informele en formele institutionele regels.

4. Het systeem van evenementenvergunningverlening

Binnen dit onderzoek wordt het proces van advisering door diverse diensten en het al dan niet verlenen van de evenementenvergunning door Directie Veiligheid benaderd als een systeem. In het theoretisch kader is besproken dat er meerdere manieren zijn om een systeem te bekijken, waarvan één manier is om een systeem te analyseren als bestaand uit elementen, interacties en een doel. In dit hoofdstuk is van deze indeling gebruik gemaakt worden om inzichtelijk te maken hoe het verlenen van vergunningen voor evenementen in de praktijk functioneert. Hierbij wordt eerst een korte omschrijving gegeven van het systeem in het algemeen, om vervolgens in te gaan op de elementen waaruit het systeem bestaat (oftewel de betrokken actoren), de interacties die tussen deze elementen bestaan (waarbij met name de afhankelijkheden tussen de elementen van grote invloed zijn op de werking van het systeem) en het formele doel van het gehele systeem.

4.1 Evenementenvergunningen binnen Rotterdam

Binnen Rotterdam vonden in 2011 ongeveer 1800 evenementen plaats, waarvoor echter niet in alle gevallen een evenementenvergunning noodzakelijk was. Binnen het evenementenvergunningenbeleid van de gemeente Rotterdam wordt onderscheid gemaakt in vier soorten evenementen: 0-evenementen, A-evenementen, B-evenementen en C-evenementen. Door middel van een risicoscan wordt per evenement bepaald in welke categorie het ingedeeld wordt. Hierbij wordt rekening gehouden met het publieksprofiel (onder andere hoeveelheid bezoekers, leeftijdsopbouw, aanwezigheid rivaliserende groepen, doel en verwachting van publiek), het ruimtprofiel (is het evenement statisch of mobiel, de bereikbaarheid van het evenement, weersomstandigheden, et cetera) en het activiteitenprofiel (soort evenement, verloop vergelijkbare evenementen).

Bij 0-evenementen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een buurtbarbecue, en is een kennisgeving aan de deelgemeente waarbinnen het evenement plaatsvindt voldoende. A-evenementen, zoals sportwedstrijden en braderieën, hebben een laag risico, en de vergunning hiervoor dient aangevraagd te worden bij de deelgemeente waar het evenement plaatsvindt. Uitzonderingen hierop zijn evenementen die in meerdere deelgemeenten of in het centrum plaatsvinden; in deze gevallen dient de vergunning bij Directie Veiligheid te worden aangevraagd. Vergunningen voor B- en C-evenementen dienen altijd bij Directie Veiligheid te worden aangevraagd. Bij B-evenementen gaat het om evenementen met een gemiddeld risico die een grote impact hebben op de directe omgeving en het verkeer. Voorbeelden hiervan zijn muziek- en sportevenementen zoals het Bevrijdingsfestival en de Wereld van Witte de With. C-evenementen, tot slot, zijn evenementen met een hoog risicogehalte en een grote impact op de stad of de regio eromheen. Hiervan vinden er jaarlijks slechts een handvol plaats, zoals de Wereldhavendagen, City Racing en de Marathon.

Van de 1800 evenementen die in 2011 hebben plaatsgevonden, is voor 264 evenementen door Directie Veiligheid een vergunning afgegeven. Hierbij ging het om 43 vergunningen voor B- en C-evenementen en 221 vergunningen voor A-evenementen. Binnen dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de vergunningen die worden afgegeven door Directie Veiligheid, dus voor A-evenementen die deelgemeenteoverschrijdend zijn of plaatsvinden in het centrum, en vergunningen voor B- en C-evenementen. De taken van de deelgemeenten, die in 2011 ongeveer 1250 A-vergunningen hebben afgegeven en 293 meldingen van 0-evenementen hebben ontvangen, worden vanwege het feit dat Directie Veiligheid hier niet mee te maken heeft binnen dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

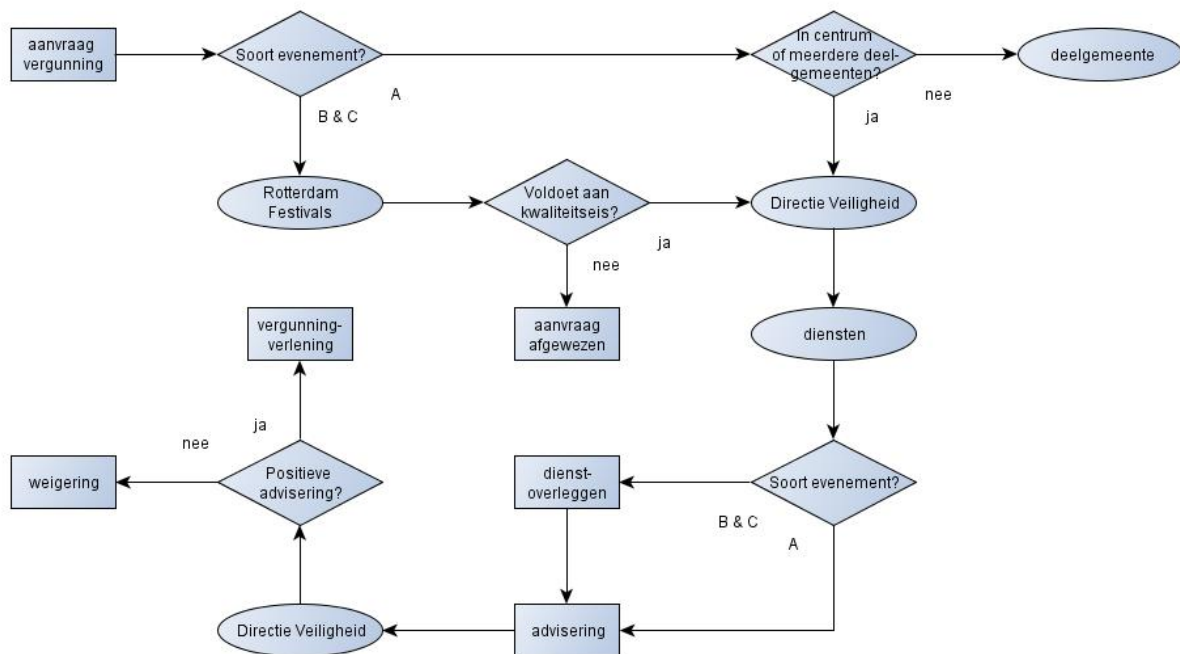
Indien Directie Veiligheid verantwoordelijk is voor de verlening van een vergunning (dus een A-evenement in het centrum of meerdere deelgemeenten, of een B- of C-evenement) komt de aanvraag voor een evenementenvergunning direct binnen bij Directie Veiligheid. In het geval van grote evenementen worden deze eerst door Rotterdam Festivals getoetst aan de kwaliteitscriteria van het gemeentelijke evenementenbeleid. Indien aan deze eisen voldaan wordt, wordt vervolgens gekeken of het evenement binnen het evenementenvergunningenbeleid past. Hierbinnen geldt bijvoorbeeld in het geval van sommige locaties een beperking in het aantal evenementen dat er plaats mag vinden, zoals de Coolsingel die slechts een aantal maal per jaar afgesloten mag worden om verkeersoverlast te beperken, of het Stadhuisplein waar een maximaal aantal evenementen per jaar is vastgesteld om de

bewoners te ontzien. Ook kan de burgemeester een vergunning weigeren indien de evenementenkalender al vol is of indien een evenement een te zware ingreep op de beschikbare politiecapaciteit pleegt. Voor grote evenementen geldt daarnaast dat ze voor november van het voorafgaande jaar aangevraagd dienen te zijn om verzekerd te zijn van een plek op de evenementenkalender, die vaak vol is, terwijl aan commerciële grote evenementen nog eens aanvullende eisen worden gesteld.

Indien aan de criteria van zowel evenementenbeleid als evenementenvergunningenbeleid wordt voldaan, start Directie Veiligheid het vergunningverleningstraject, waarbij wordt gekeken of het evenement voldoet aan de veiligheidscriteria. Ten behoeve hiervan dient de aanvraag voor een A-evenement uiterlijk vier weken voor aanvang ingediend te worden bij Directie Veiligheid. Voor een B- of C-evenement is de deadline voor de formele aanvraag acht weken, maar is het gebruikelijk om al in een veel eerder stadium met de organisator en diensten in overleg te gaan, gezien de grootte en complexiteit van deze evenementen. Zo begint de voorbereiding van de nieuwjaarsviering een half jaar van tevoren al.

Als een evenement is gefiatteerd door Rotterdam Festivals en de aanvraag voor een vergunning binnenkomt bij Directie Veiligheid wordt als eerste stap de eerdergenoemde risicoanalyse uitgevoerd en wordt het evenement in een risicocategorie geplaatst. Vervolgens worden diverse overleggen ingepland, waarbij de samenstelling qua deelnemers deels afhankelijk is van het soort evenement, de locatie, et cetera. Tijdens deze overleggen licht de organisator de plannen voor het evenement toe, worden de risico's en mogelijke knelpunten die de verschillende betrokken actoren waarnemen besproken en wordt de inzet van de verschillende partijen op elkaar afgestemd. Daarnaast worden onder meer het verkeersplan, het veiligheidsplan, draaiboeken en tekeningen besproken. Deze documenten vormen, in combinatie met de verschillende overleggen, de basis voor het advies van de diensten.

Schematisch ziet dit proces er als volgt uit:



Figuur 1

4.2 De elementen van het systeem

Binnen het systeem van het verlenen van vergunningen voor evenementen binnen de gemeente Rotterdam is een aantal actoren te identificeren die betrokken zijn bij de vergunningverlening. Hieronder staan deze actoren alfabetisch weergegeven, met een beknopte omschrijving van hun rol met betrekking tot evenementen.

Actor	Rol
Brandweer Rotterdam-Rijnmond	Onderdeel van de Veiligheidsregio. Adviseert over brandveiligheid en technische aspecten van evenementen.
Bureau Netwerk Verkeersmarinier	Onderdeel van Stadsontwikkeling. Adviseert over verkeersregulering bij evenementen en verantwoordelijk voor aanstelling verkeersregelaars.
Burgemeester	Eindverantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. Verleent op basis van APV evenementenvergunning.
College van Burgemeester en Wethouders	Verantwoordelijk voor vaststelling evenementenbeleid en –kalender.
DCMR Milieudienst Rijnmond	Adviseert incidenteel over aspecten vergunningsaanvraag zoals geluidsnormen of vuurwerk.
Deelgemeenten	Adviseren bij grote evenementen op eigen grondgebied.
Directie Veiligheid	Verantwoordelijk voor coördinatie vergunningverlening grote evenementen.
Driehoek	Bestaat uit burgemeester, hoofdofficier van justitie en korpschef politie. Grote evenementen worden standaard in de driehoek besproken.
Gemeentewerken	Adviseert over buitenruimte waar evenement plaatsvindt.
GGD	Adviseert over gezondheidszorg- en hygiëneaspecten van evenementen in samenspraak met GHOR.
Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR)	Onderdeel van de Veiligheidsregio. Adviseert met betrekking tot geneeskundige aspecten van evenementen.
Havenbedrijf Rotterdam Divisie Havenmeester Rotterdam	Adviseert over aanvragen die verband houden met watergebonden evenementen.
OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR)	Verantwoordelijk voor evenementenbeleid.
Openbaar Ministerie	Eindverantwoordelijk voor handhaving van strafrecht.
Organisator	Vergunninghouder, verantwoordelijk voor een beheersbaar, ordelijk en veilig verloop van evenement.
Politie Rotterdam-Rijnmond	Verantwoordelijk voor ordehandhaving in publieke domein en strafrechtelijke handhaving, bij evenementen ook verantwoordelijk voor verkeershandhaving. Districten adviseren namens korpschef over openbare orde- en veiligheidsaspecten.
RET	Adviseert incidenteel over evenementen.
Roteb	Adviseert over afvalverzameling en schoon opleveren van evenemententerreinen.
Rotterdam Festivals	Verantwoordelijk voor uitvoering evenementenbeleid.
Rotterdam Topsport	Verantwoordelijk voor inhoudelijke toets sportevenementen.
Stadsontwikkeling Sector Bouwtoezicht	Onderdeel van Stadsontwikkeling. Adviseert over plaatsing tijdelijke bouwwerken (podia, tenten etc.).
Stadstoezicht	Adviseert incidenteel bij evenementen. Verantwoordelijk voor parkeerhandhaving.
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing	Adviseert over risico's van branden, rampen en crises omtrent evenementen.

In de praktijk is gebleken dat niet al deze actoren daadwerkelijk bij advisering en vergunningverlening betrokken zijn. Dit blijkt onder meer uit het feit dat een deel van deze actoren niet betrokken is bij de diverse overleggen die standaard plaatsvinden voordat overgegaan wordt tot advisering en vergunningverlening (over deze overleggen later in dit hoofdstuk meer). De partijen die standaard een grote inhoudelijke rol spelen en in principe altijd betrokken zijn bij de advisering zijn, op alfabetische volgorde:

- Brandweer Rotterdam-Rijnmond;
- Bureau Netwerk Verkeersmarinier;
- Directie Veiligheid;
- Gemeentewerken;
- GHOR Rotterdam-Rijnmond;
- Politie Rotterdam-Rijnmond;
- Stadsontwikkeling, sector Bouwtoezicht;
- Stadstoezicht;
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing.

OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, het College van Burgemeester en Wethouders, Rotterdam Festivals en Rotterdam Topsport zijn betrokken in het opstellen, vaststellen en uitvoeren van het evenementen(vergunning)beleid, maar spelen geen rol in de advisering en vergunningverlening. De Driehoek (waarin ook de burgemeester zitting heeft) wordt vooraf geïnformeerd met betrekking tot grootschalige en risicovolle evenementen, maar speelt slechts in uitzonderlijke gevallen een inhoudelijke rol. Het Openbaar Ministerie blijft volledig buiten beeld, tenzij er strafrechtelijk gehandhaafd dient te worden. Het advies van de GGD maakt onderdeel uit van het GHOR-advies, en DCMR, DHMR, Roteb en RET spelen normaliter een bescheiden inhoudelijke rol.

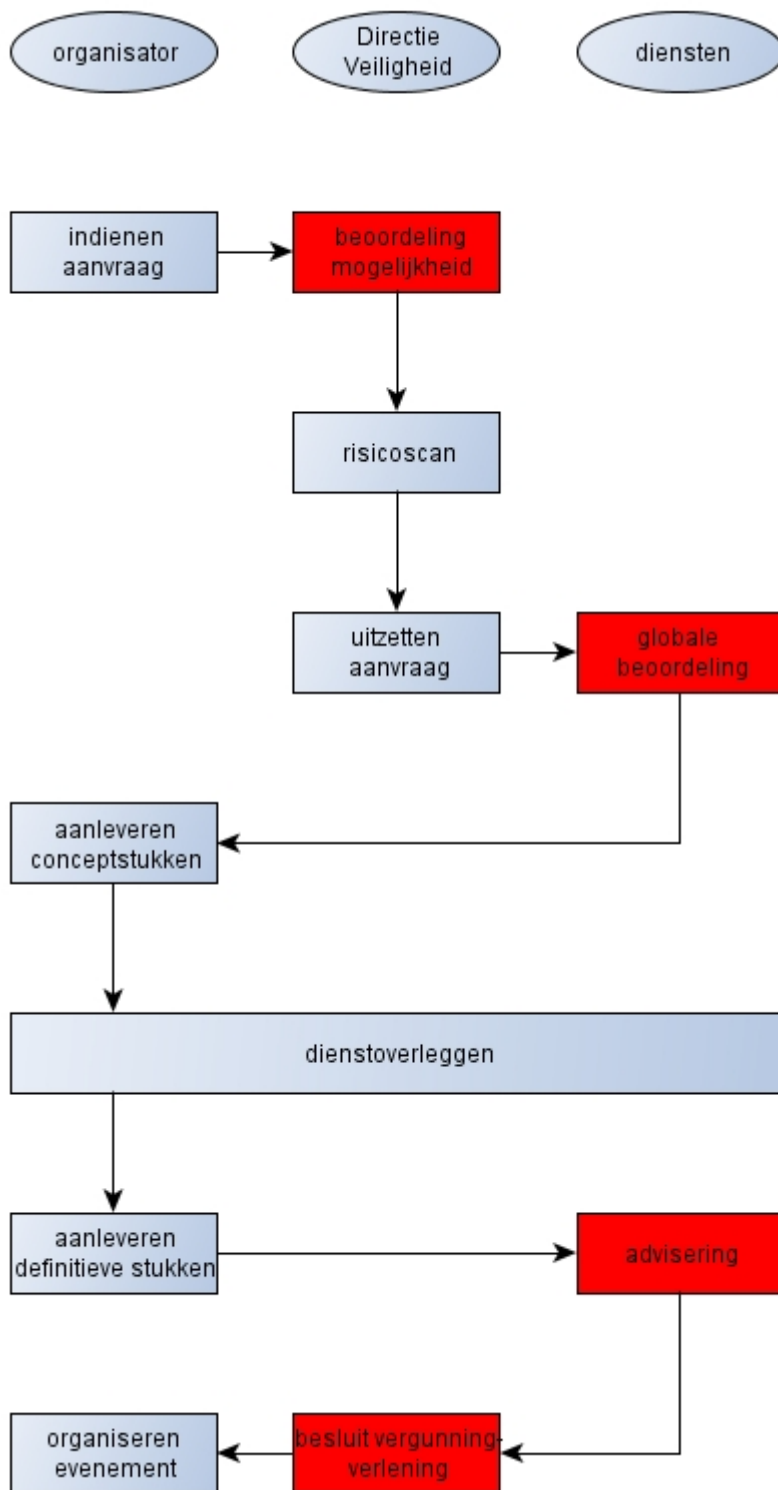
4.3 De interconnecties binnen het systeem

Nu de elementen waaruit het systeem bestaat in beeld zijn gebracht, is de volgende stap om de relaties tussen de elementen te bekijken. Hierbij wordt gekeken naar de partijen die in de vorige paragraaf geïdentificeerd zijn als voornaamste actoren. Allereerst wordt hierbij gekeken naar wat de afhankelijkheden tussen de verschillende partijen zijn, om vervolgens te kijken naar de interacties die plaatsvinden.

4.3.1 Afhankelijkheden

In figuur 1 is het proces omschreven dat doorlopen wordt als de aanvraag voor een evenementenvergunning binnenkomt bij de gemeente Rotterdam. Hoewel bij dit proces een negental actoren standaard betrokken is, kan als gekeken wordt naar de afhankelijkheden die bestaan tussen de diverse partijen een indeling gemaakt worden in drie groepen actoren. De organisator van het evenement zet het proces in gang door het aanvragen van de vergunning; Directie Veiligheid, dat de aanvraag in behandeling neemt, een risicoscan maakt en de diensten om advies vraagt; en de diensten die betrokken zijn bij overleg en uiteindelijk advies geven aan Directie Veiligheid.

Actor	Middelen
Organisator	Geen; afhankelijk van Directie Veiligheid en diensten
Directie Veiligheid	Eerste beoordeling evenement; besluit vergunningverlening
Diensten	Globale beoordeling of evenement plaats kan vinden; positieve/negatieve advisering



Figuur 2

In het bovenstaande schema zijn binnen dit proces diverse afhankelijkheden te onderscheiden, waarvan de cruciale afhankelijkheden rood gemaakt zijn. Allereerst is Directie Veiligheid afhankelijk van het tijdig indienen van de vergunningaanvraag door de organisator om deze goed te kunnen beoordelen. Vervolgens is de organisator afhankelijk van zowel goedkeuring door Directie Veiligheid als voorlopige goedkeuring van de diensten om verder te gaan met het ontwikkelen van plannen voor het evenement. Vervolgens zijn zowel Directie Veiligheid als de diensten afhankelijk van de

organisator om tijdig en conceptstukken van afdoende kwaliteit aan te leveren om deze te kunnen beoordelen tijdens de diverse vormen van overleg die plaatsvinden. Vervolgens is het aan de organisator om naar aanleiding hiervan de stukken aan te passen en definitieve stukken tijdig aan te leveren, zodat de diensten hier genoeg tijd voor hebben om over te oordelen, en Directie Veiligheid de vergunning binnen de wettelijke termijn kan verstrekken. De praktijk leert echter dat tijd aanleveren van stukken door de organisator vaak niet op tijd of onvolledig gebeurt of dat de beoordeling door de diensten op zich laat wachten, maar dat desondanks de vergunning alsnog verstrekt wordt zolang de uiteindelijke advisering door de diensten positief is. De voornaamste afhankelijkheden zijn dus een positieve beoordeling door Directie Veiligheid of het evenement überhaupt plaats kan vinden; de aanvankelijke globale beoordeling door de diensten die hier op volgt; de advisering door diensten, en tot slot het besluit om de vergunning wel of niet te verlenen door Directie Veiligheid.

4.3.2 Vormen van overleg

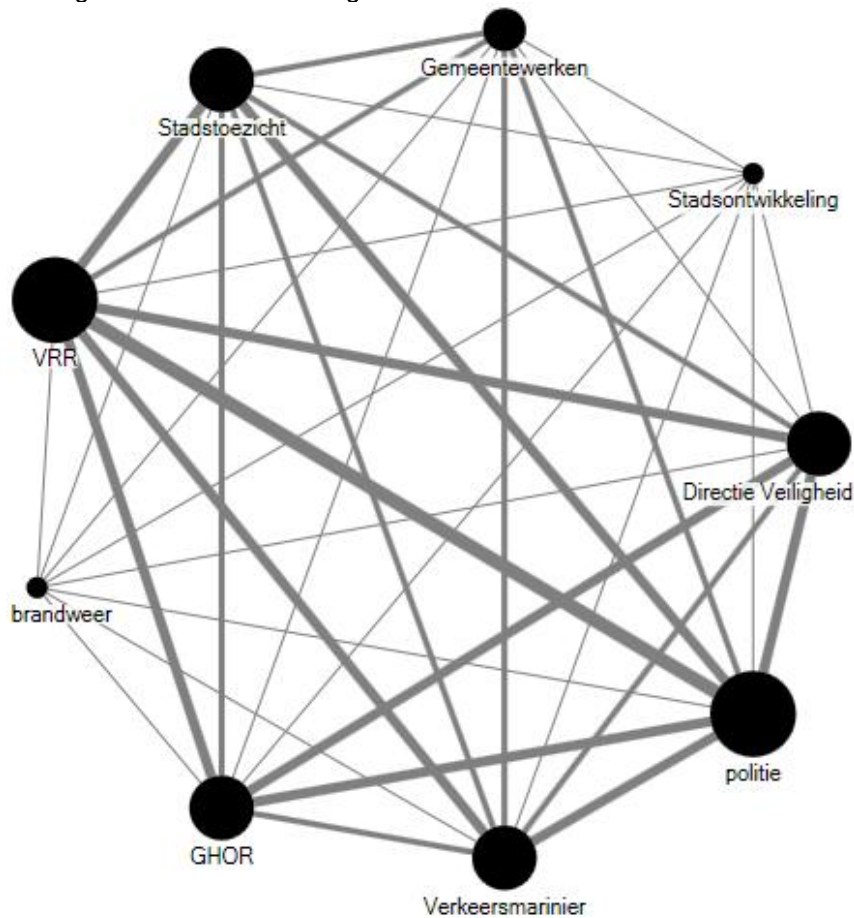
Zoals eerder gememoreerd vinden voor B- en C-evenementen binnen Rotterdam diverse overleggen plaats voordat diensten overgaan tot advisering en Directie Veiligheid op basis hiervan het besluit neemt om de evenementenvergunning al dan niet te verlenen. In onderstaand overzicht is weergegeven welke vormen van overleg er plaatsvinden en welke partijen aan de diverse overlegvormen deelnemen:

Soort overleg	Toelichting bij overleg	Deelnemende partijen
Dienstenoverleg	Vindt voor alle grote evenementen meermaals plaats. Aantal is afhankelijk van o.a. grootte en soort evenement, maar ook hoe voorspoedig de voorbereiding verloopt. Wordt georganiseerd en gefaciliteerd door Directie Veiligheid.	Directie Veiligheid, Politie, Verkeersmarinier, GHOR, Brandweer, Stadstoezicht, Gemeentewerken, Stadsontwikkeling
Veiligheidsoverleg	Vindt aanvullend op dienstenoverleg plaats indien hier aanleiding voor wordt gezien. Wordt georganiseerd en gefaciliteerd door Directie Veiligheid.	Directie Veiligheid, Politie, Stadstoezicht, Veiligheidsregio, GHOR
Verkeersoverleg	Vindt aanvullend op dienstenoverleg plaats indien hier aanleiding voor wordt gezien. Wordt georganiseerd en gefaciliteerd door Netwerk Verkeersmarinier.	Verkeersmarinier, Gemeentewerken, Veiligheidsregio, Politie, Stadstoezicht
Beleidsoverleg	Vindt eens in de twee maanden plaats. Is niet gericht op specifieke evenementen, maar op lange termijn en beleidskwesties. Wordt georganiseerd en gefaciliteerd door Directie Veiligheid.	Directie Veiligheid, Politie, Veiligheidsregio, Verkeersmarinier, GHOR

In onderstaande tabel is schematisch weergegeven binnen welke formele overleggen de actoren binnen dit onderzoek interacties met elkaar hebben.

	Directie Veiligheid	politie	Verkeersmarinier	GHOR	brandweer	VRR	Stadstoezicht	Gemeentewerken	Stadsonwikkeling
Directie Veiligheid		DO VO BO	DO BO	DO VO BO	DO	DO VO BO	DO VO	DO	DO
politie	DO VO BO		DO VKO BO	DO VO BO	DO	DO VKO VO BO	DO VKO VO	DO VKO	DO
Verkeersmarinier	DO BO	DO VKO BO		DO BO	DO	DO VKO BO	DO VKO	DO VKO	DO
GHOR	DO VO BO	DO VO BO	DO BO		DO	DO VO BO	DO VO	DO	DO
brandweer	DO	DO	DO	DO		DO	DO	DO	DO
Veiligheidsregio Rotterdam	DO VO BO	DO VKO VO BO	DO VKO BO	DO VO BO	DO		DO VKO VO	DO VKO	DO
Stadstoezicht	DO VO	DO VKO VO	DO VKO	DO VO	DO	DO VKO VO		DO VKO	DO
Gemeentewerken	DO	DO VKO	DO VKO	DO	DO	DO VKO	DO VKO		DO
Stadsonwikkeling	DO	DO	DO	DO	DO	DO	DO	DO	

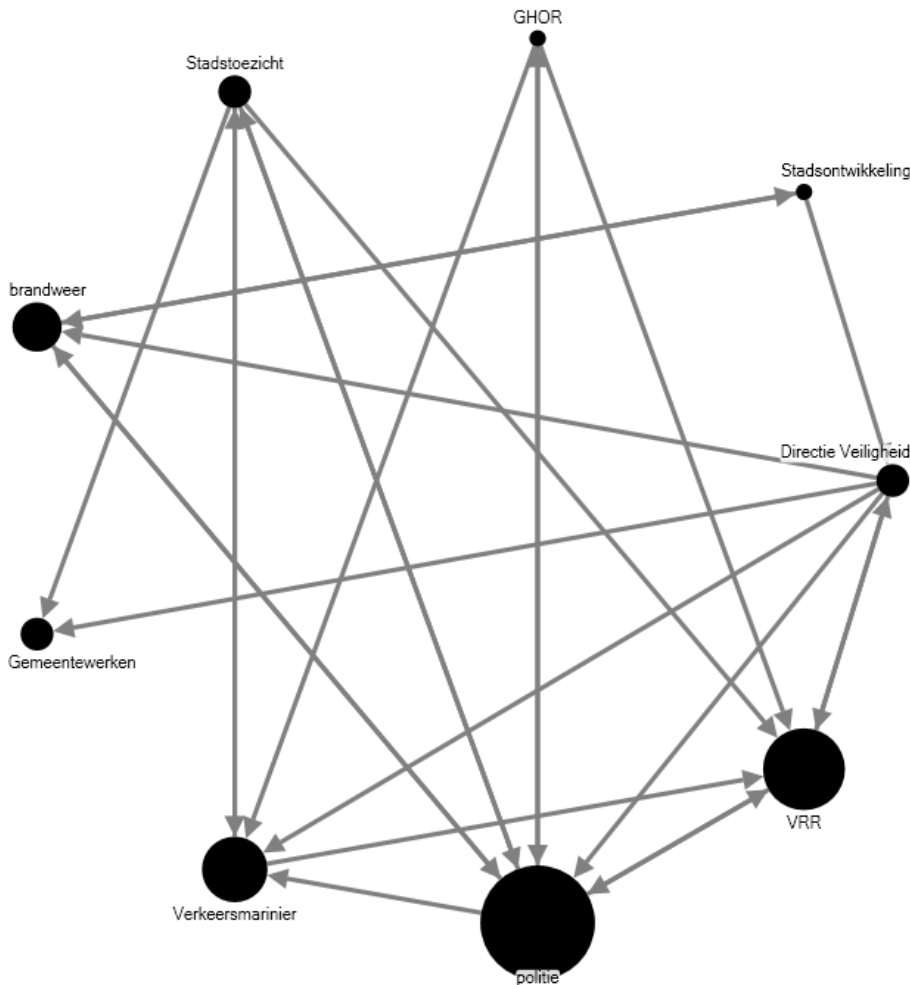
Het gaat hierbij om de overleggen die standaard plaatsvinden voor B- en C-evenementen. Dit leidt tot het volgende formele netwerk, waarbij de grootte van de stip van een actor weergeeft in hoeveel formele overleggen hij zit, en de dikte van de lijnen tussen actoren indicatief is voor hoeveel overlegvormen twee actoren gemeen hebben:



Mate waarin partijen deelnemen aan formele overleggen en mate van overlap hierin

Hieruit blijkt dat politie en Veiligheidsregio als enige partijen aan alle vier de formele overlegvormen deelnemen. Stadstoezicht, Directie Veiligheid, GHOR en Verkeersmarinier zitten alle in drie van de overlegvormen, maar de overleggen waaraan deelgenomen wordt variëren per partij. Gemeentewerken zit in twee van de overlegvormen, en de brandweer en Stadsontwikkeling nemen alleen deel aan de dienstoverleggen. Hieruit blijkt een zekere mate van fragmentatie binnen de overleggen: doordat niet alle actoren deelnemen aan alle vormen van overleg zijn niet alle partijen op de hoogte van alle zaken die besproken zijn, en zijn politie en Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond de partijen met de grootste hoeveelheid informatie binnen het systeem.

Naast de formele overleggen is ook, aan de hand van interviews, een inventarisatie gemaakt van welke partijen op informele wijze regelmatig contact hebben met elkaar, eveneens in het algemeen met betrekking tot B- en C-evenementen. De pijlen geven aan welke partij aangeeft overleg te hebben met een andere partij; zo geeft Directie Veiligheid bijvoorbeeld aan regelmatig overleg te hebben met de brandweer, maar is dit andersom niet het geval. Dit kan verklaard worden door het feit dat van Directie Veiligheid twee evenementenadviseurs (tegenover één medewerker van de overige diensten) zijn ondervraagd, waardoor mogelijk een licht vertekend beeld is ontstaan.



Mate waarin partijen informeel contact met elkaar hebben

De prominente positie die politie en Veiligheidsregio hebben binnen de formele overleggen wordt ook weerspiegeld in de mate waarop andere actoren contact hebben met deze twee diensten. Vrijwel alle partijen geven aan regelmatig contact te hebben met politie en Veiligheidsregio. Hieruit kan geconcludeerd worden dat deze actoren qua communicatie binnen het systeem een centrale rol spelen. In hoeverre dit aansluit op de rollen die deze partijen toegedicht wordt door de andere actoren binnen het systeem wordt nader bekeken in hoofdstuk 6. Opvallend is ook dat weinig actoren Directie Veiligheid noemen als partij waarmee ze regelmatig informeel overleg voeren, terwijl Directie Veiligheid verantwoordelijk is voor het verwerken van de adviezen van de partijen tot een besluit om een vergunning al dan niet af te geven. Hieruit blijkt dat de communicatie van diensten richting Directie Veiligheid vooral formeel gebeurt door middel van advisering, en dat Directie Veiligheid zelf contact opneemt met diensten indien dit noodzakelijk geacht wordt.

4.3.3 Het doel van het systeem

Het doel van het systeem van evenementenvergunningverlening komt voort uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam. Hierin staat vermeld: “Het is verboden zonder evenementenvergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.” Het doel van het hele systeem is hieruit voortvloeiend om het mogelijk te maken dat er binnen Rotterdam evenementen georganiseerd kunnen worden; zonder vergunning mag er immers conform de AVP geen evenement plaatsvinden. Hier tegenover staat de ambitie van Rotterdam om zich te profileren als evenementenstad, waarbij Rotterdam zichzelf “dé evenementenstad van Nederland” noemt (gemeente Rotterdam, 2010:25). Om deze ambities waar te maken heeft de gemeente een evenementennota opgesteld, waarin uiteengezet is welke eisen inhoudelijk en kwalitatief gesteld worden aan evenementen voordat ze een plaats krijgen in het evenementenbeleid (Gemeente Rotterdam, 2009). Hieronder valt onder meer een nadruk op evenementen die “het verhaal van Rotterdam vertellen” en een nadruk op kwaliteit boven kwantiteit, aspecten die onder verantwoordelijkheid van Rotterdam Festivals vallen. Voor Directie Veiligheid en de diensten zijn de volgende eisen van belang:

- Breng de vaste patronen en discipline terug in het coördinatiemodel. Maak vroegtijdig en centraal afwegingen op basis van het evenementenbeleid van de stad.
- Ontwikkel een duidelijke visie op en maak duidelijke afspraken over het gebruik van de openbare ruimte.
- Houd het draagvlak in de stad op peil.
- Zorg tijdens evenementen voor een veilige en feestelijke sfeer.

(Gemeente Rotterdam, 2009:15).

Naast het evenementenbeleid werkt de gemeente Rotterdam ook met een afzonderlijk evenementenvergunningbeleid. Hierin is vastgelegd dat voor elk evenement een publieksprofiel, ruimteprofiel en activiteitenprofiel opgesteld dienen te worden, en dat door middel van dienstenoverleggen onder leiding van Directie Veiligheid plannen voor een evenement besproken worden en de inzet door diensten afgestemd wordt.

Het formele doel van het systeem is dus om uitvoering te geven aan zowel het evenementenbeleid (zijdelings, aangezien de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij Rotterdam Festivals ligt) als evenementenvergunningbeleid van de gemeente Rotterdam, waarbij de nadruk ligt op het garanderen van openbare orde en veiligheid. De vorm waarin dit gebeurt, is door de dienstenoverleggen. Een op zichzelf vrij summier vastgelegd en eenduidig doel, maar zoals later zal blijken hebben de diverse betrokken partijen hierbij eigen prioriteiten en interpretaties met betrekking tot hoe hieraan invulling gegeven wordt.

4.4 Conclusie

Het systeem van evenementenvergunningverlening is formeel relatief eenvoudig van opzet. Met een aantal van acht diensten die naast Directie Veiligheid en de vergunningaanvrager standaard betrokken zijn bij de overleggen en advisering is het aantal actoren vrij overzichtelijk, en de interacties tussen de actoren zijn grotendeels gestandaardiseerd (hoewel niet formeel vastgelegd) door middel van de diensten-, verkeers-, veiligheids- en beleidsoverleggen. Binnen deze formele overleggen zijn de politie en Veiligheidsregio de enige partijen die in elke vorm van overleg deelnemen. Daarnaast vindt de meeste interactie buiten de overleggen om met de politie plaats, terwijl Directie Veiligheid hierbij een rol op de achtergrond inneemt.

Het aantal afhankelijkheden binnen het systeem is relatief beperkt. Veruit de belangrijkste afhankelijkheid binnen het systeem is de positieve advisering die diensten afgeven ten opzichte van een evenement. Directie Veiligheid heeft deze positieve adviezen nodig om een evenementenvergunning af te kunnen geven, en de organisator van een evenement heeft de evenementenvergunning nodig om het evenement te kunnen organiseren. Daarnaast zijn zowel de diensten als Directie Veiligheid afhankelijk van de organisator voor het tijdig aanleveren van de stukken voor de dienstoverleggen, maar hier blijkt in de praktijk wel enigszins speelruimte in te zitten.

De complexiteit binnen het systeem wordt dus niet zozeer veroorzaakt door een grote hoeveelheid actoren en afhankelijkheden, maar door de eerdergenoemde verschillende vormen van overleggen die plaatsvinden: elke vorm van overleg heeft een eigen focus (alleen de dienstoverleggen zijn integraal), waardoor een versnippering van communicatie ontstaat langs de lijnen van subsystemen zoals veiligheid en verkeer. Zo zitten Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing en Politie Rotterdam-Rijnmond als enige actoren binnen alle overlegvormen.

Het formele doel van het systeem als geheel (het op een veilige en verantwoorde wijze mogelijk maken van het organiseren van evenementen binnen Rotterdam, mede door middel van integrale overleggen tussen diensten, Directie Veiligheid en organisatoren) is slechts zeer summier vastgelegd. Mede hierdoor ontstaan in de uitvoering hiervan specifieke subdoelen van actoren.

5. Formele en informele institutionele regels

In het vorige hoofdstuk is beschreven uit welke elementen en interacties het systeem van evenementenvergunningverlening bestaat, en wat het formele doel is van het systeem. Om het systeem te laten functioneren en dit doel (mogelijk) te bereiken is het noodzakelijk dat er een bepaalde vorm van regulering binnen het systeem bestaat. Een belangrijk onderdeel hiervan zijn de institutionele regels die gelden binnen het systeem. Kenmerk van institutionele regels is dat ze algemeen geldend zijn en erkend worden door de actoren binnen het systeem. Binnen dit onderzoek zijn deze onderverdeeld in formele en informele institutionele regels, waarbij de informele institutionele regels een emergente eigenschap van het systeem zijn die voortkomt uit duurzame interacties tussen de actoren. In dit hoofdstuk worden eerst de formele institutionele regels weergegeven, om vervolgens in te gaan op de minder tastbare informele institutionele regels.

5.1 Formele institutionele regels

Gedurende het onderzoek is gebleken dat formeel relatief weinig is vastgelegd met betrekking tot de rollen van de partijen die betrokken zijn bij advisering en vergunningverlening. In de Nota Evenementenvergunningenbeleid 2010 is vastgelegd waar de vergunningen voor de diverse soorten evenementen aangevraagd dienen te worden (zoals behandeld in hoofdstuk 4), welke diensten betrokken zijn bij de advisering, hoe de procedure van vergunningverlening verloopt en aan welke eisen de organisator globaal moet voldoen met betrekking tot zaken als alcoholbeleid, geluidsoverlast, wildplassen, bereikbaarheid en afvalmanagement. Wat betreft interactieregels, zoals benoemd in het theoretisch kader, is echter niets vastgelegd; vandaar dat hier een analyse is gemaakt van louter de formele grondslagen waarop de bevoegdheden van de actoren binnen het systeem gebaseerd zijn.

5.1.1 Formele grondslagen van actoren binnen het systeem

In onderstaande tabel is weergegeven op welke formele grondslagen de bevoegdheden van de betrokken actoren gebaseerd zijn. Deze versie is ten behoeve van de leesbaarheid iets ingekort; in bijlage 3 is de volledige tabel zoals gehanteerd voor het handhavingprotocol terug te vinden.

Wie	Grondslag	Rol en bevoegdheden
Directie Veiligheid	APV artikelen: <ul style="list-style-type: none"> o 1.2 (beslistermijn) o 1.3 (te late indiening) o 2.2.2 o 2.2.3 o 2.2.4 – lid 3 en 4 zijn ontleend aan de inhoud van noodverordeningen van de burgemeester en gelden bij grootschalige evenementen, zowel op het evenemententerrein als daarbuiten. o 2.10.1 	Onderdeel van de Bestuursdienst dat de regie voert over het evenementenvergunningenbeleid en verantwoordelijk is voor de coördinatie van de vergunningverlening. Bereidt de vergunningverlening door de burgemeester voor van A-evenementen in het centrum en in meerdere deelgemeenten tegelijk, en van B- en C-evenementen. Overtreding van het bepaalde bij of krachtens de hieronder vermelde artikelen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie en kan bovendien worden gestraft met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.

Wie	Grondslag	Rol en bevoegdheden
Brandweer Rotterdam-Rijnmond	<p>Artikel 12 Brandweernet</p> <p>Artikel 2.1.1. Brandbeveiligingsverordening der Gemeente Rotterdam</p>	<p>Adviseert over brandveiligheid en technische aspecten van evenementen.</p> <p>Voor het plaatsen en inrichten van tenten of afgesloten terreinen dient ten minste 30 dagen voordat het evenement plaatsvindt een gebruiksvergunning te worden aangevraagd. Dit geldt alleen indien aan één van de onderstaande voorwaarden wordt voldaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> o meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zijn o bedrijfsmatig de in art. 2.2.2 bedoelde stoffen zullen worden opgeslagen
Wie	Grondslag	Rol en bevoegdheden
Gemeentewerken	<p>APV Artikel:</p> <ul style="list-style-type: none"> o 2.2.2 o 4.4.11 (waarde- en schadebepaling aan bomen) 	<p>Adviseert over de buitenruimte waar het evenement plaatsvindt.</p> <p>Op het gebied van verkeer is Gemeentewerken technisch wegbeheerder.</p> <p>Voorafgaand aan het evenement wordt bepaald of de buitenruimte, welke in beheer is van Gemeentewerken, geen schade zal oplopen en daar noodzakelijke beschermende maatregelen voor treffen. Daarbij wordt aangegeven dat op bepaalde plekken (kwetsgebieden) een dermate risico bestaat waardoor toezicht en handhaving op moet worden ingezet. Er zal op deze plekken vooraf een 0-meting gedaan worden.</p> <p>Schade aan deze buitenruimte wordt verhaald (privaatrechtelijk), waarbij de vergunninghouder soms in de gelegenheid wordt gesteld de schade zelf te herstellen.</p> <p>Richtlijnen van de Nederlandse Vereniging van Taxateurs van Bomen worden gehanteerd en worden tevens de betreffende administratiekosten in rekening gebracht. Om het groenbelang te behartigen zijn 8 boswachters (met BOA-bevoegdheid) aangesteld. Deze kunnen in sommige vooraf bepaalde evenementen en vergunningsvoorwaarden toezicht houden en handelen strafrechtelijk.</p>
Wie	Grondslag	Rol en bevoegdheden
GHOR Rotterdam-Rijnmond	Wet BIG (Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg)	<p>Adviseert over geneeskundige aspecten van evenementen.</p> <p>Controleert geldigheid van EHBO-diploma's en BIG-registratie.</p>

Wie	Grondslag	Rol en bevoegdheden
Politie	<p>Artikel 1 lid 2 Politiewet 1993</p> <p>Artikel 2 Politiewet 1993</p>	<p>Naast advisering op de onderdelen safety, security en mobiliteit, toetst de politie de plannen op de relevante wet- en regelgeving op de onderdelen verkeer, horeca en beveiliging.</p> <p>Onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt mede verstaan het waken voor de veiligheid van personen. De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.</p> <p>Tijdens het evenement voert de politie op basis van de Politiewet 1993 haar reguliere taken uit (verkeersregeling, surveillance, opsporing, hulpverlening, etc.) en handhaaft onder gezag van de burgemeester de openbare orde en de vergunningsvoorschriften.</p> <p>Is vanuit wettelijke taakstelling verantwoordelijk voor ordehandhaving in het publieke domein en strafrechtelijke handhaving.</p> <p>De politiedistricten adviseren namens de korpschef over openbare orde- en veiligheidsaspecten van evenementen. Het bureau conflict- en crisisbeheersing (bCCB) wordt bij B- en C-evenementen betrokken vanwege hun specifieke expertise.</p> <p>Politie is ook verantwoordelijk voor de verkeershandhaving rond evenementen.</p> <p>De politie is niet verantwoordelijk voor verkeersdoorstroming, oponthoud en verkeersbeheersing, maar beperkt zich tot handhaving in het verkeer en niet van het verkeer.</p>
Wie	Grondslag	Rol en bevoegdheden
Stadsontwikkeling	Bouwbesluit 2003 voor bestaande bouw	<p>Adviseert over het plaatsen van tijdelijke bouwwerken zoals podia, tenten, kramen et cetera.</p> <p>De afdeling Vergunningen adviseert aan Directie Veiligheid omtrent de veiligheid van bouwwerken cq. constructies voor en tijdens evenementen. Toezicht bestaat uit inspectie en controles van de bouwwerken en constructies voorafgaand aan evenementen.</p> <p>Omtrent tenten wordt er geadviseerd in samenwerking met de brandweer op het gebied van brandveiligheid en de algemene veiligheid. Als tijdens een inspectie een tribune (levens)gevaarlijk bevonden wordt, zal Stadsontwikkeling bij de organisator erop aandringen de desbetreffende tribune te vervangen of dusdanig te repareren dat hij geen gevaar meer kan vormen voor de openbare veiligheid. Weigert de organisator, dan zal Stadsontwikkeling Directie Veiligheid inschakelen om de gevaarlijke situatie alsnog op te heffen.</p>
	Mandaatbesluit	<p><i>Verkeer:</i></p> <p>Voor het op de stoep rijden of gebruik maken van de busbaan etc. is vrijstelling van de RVV 1990 vereist.</p>

Wie	Grondslag	Rol en bevoegdheden
<p>Stadstoezicht</p>	<p>Feitcodes die onderdeel uitmaken van de inzetafspraken die zijn vastgesteld in de gezagsdriehoek. De meest relevante feitcodes voor evenementen zijn:</p> <p>Omschrijving overtreding</p> <p>Parkeren in park/plantsoen /gazon</p> <p>Weggebruik in strijd met milieuzone</p> <p>Strijd met art. 2.2.2. APV</p> <p>Met (brom)fiets op een marktterrein e.d.</p> <p>Wildplassen e.d.</p> <p>Straatafval dumpen</p> <p>Schade toebrengen aan groenvoorzieningen</p> <p>Hinderlijk gedrag o.g.v. art. 2.4.4 lid 1a APV</p> <p>Zonder vergunning een standplaats innemen</p> <p>Niet ter inzage afgeven van de ontheffing</p> <p>Valse persoonsgegevens opgeven</p> <p>Niet voldoen aan identificatieplicht</p>	<p>Kan gevraagd worden te adviseren over evenementen of onderdelen ervan, en is verantwoordelijk voor parkeerhandhaving rond evenementen.</p> <p>De BOA's van Stadstoezicht zijn verdeeld over 2 domeinen: 1) Openbare ruimte en 2) Milieu en welzijn. De domeinen zijn vastgesteld door het Ministerie van Justitie. De BOA's die werkzaam zijn in domein 1) zijn qua bevoegdheden het meest toepasbaar voor toezicht en handhaving op evenementen. Binnen domein 1) zijn inzetafspraken gemaakt die zijn vastgesteld in de driehoek. De inzetafspraken betreffen de feitcodes waar Stadstoezicht daadwerkelijk op mag handhaven. Onderstaand een opsomming van de bevoegdheden van stadswachten in relatie tot evenementen:</p> <p>Stadswacht met BOA-bevoegdheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Verkeer regelen</i>: het regelen van verkeer op en rondom evenementen - <i>Staannde houden</i>: het kort ophouden van een verdachte om naar de identiteitsgegevens te vragen. - <i>Handhaven</i>: het bekeuren van een overtreding. - <i>Veiligheidsfouillering in relatie tot aanhouding</i> - <i>Aanhouden</i>
	<p>2). Parkeerverordening Rotterdam.</p>	<p>Toelichting op het voorgaande overzicht:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1). Toezicht en handhaving voor wat betreft tijd(en) en locatie uitsluitend met betrekking tot marktterreinen. 2). Stadstoezicht faciliteert parkeren van omwonenden in andere parkeersectoren dan de sector waarin het evenement plaatsvindt en handhaaft hierop. 3). Stadstoezicht is belanghebbend bij draaiboek en locatietekening in verband met de afstemming met het eigen draaiboek voor evenementen. 4). Toezicht door Stadstoezicht met betrekking tot crowdmanagement en control betreft met name bezoekersstromen naar een evenement via de openbare buitenruimte (bijv. op stations) 5). Voor wat betreft energievoorziening is Stadstoezicht alleen belanghebbend voor marktterreinen.

Wie	Grondslag	Rol en bevoegdheden
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Stafdirectie Risico- en Crisis-beheersing	Wet Veiligheidsregio's artikel 10	Adviseert over risico's van branden, rampen en crises omtrent evenementen. Is aanwezig bij grote evenementen, maar heeft formeel geen toezichthoudende en handhavende bevoegdheden.
Wie	Grondslag	Rol en bevoegdheden
Verkeersmarinier	Artikel 21 lid 2b van het besluit ondermandaat en ondervolmacht Machtiging dS+V (mutatie 4) Aanstellingbesluiten Collegebesluit (15-10-2007) Reglement Verkeersregels en Verkeertekens (waarin de verkeerstekens door verkeersregelaars staan aangegeven) Wegenverkeerswet Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) CROW-handleiding Verkeersmaatregelen bij Evenementen	Adviseert over verkeersregulering rond evenementen en is verantwoordelijk voor de aanstelling van verkeersregelaars De Verkeersmarinier mag formeel als enige verkeersregelaars aanstellen overeenkomstig de Regeling Verkeersregelaars. Daarnaast kan hij een aantal langdurig aangestelde beroepsregelaars van Stadstoezicht (STZ) en van BV De Aanbouw inzetten. De Verkeersmarinier is aangesteld met als doel/opdracht het verminderen van de onnodige verkeershinder die ontstaat als partijen elkaar niet tijdig/correct weten te vinden, bij gelegenheid van bouwplaatsen, wegwerkzaamheden en evenementen. Daarnaast moeten oplossingen te vinden zijn in afstemming, communicatie en optreden.
	Collegebesluit met de 10 spelregels van de weg (20-04-2010)	De 10 spelregels van de weg zijn van toepassing op het gebied van informatie, tijdvensters, plaatsen en weghalen van borden, beschikbaarheid van de weg en van oeververbindingen.

Zoals weergegeven in bovenstaande tabel lopen de bevoegdheden die de partijen hebben die betrokken zijn bij evenementenvergunningverlening sterk uiteen. Hierin is al enigszins waar te nemen waar zich knelpunten bevinden. Enkele voorbeelden: zowel politie, Stadstoezicht als Verkeersmarinier hebben verantwoordelijkheden met betrekking tot verkeer, terwijl Gemeentewerken wegbeheerder is; zowel Stadstoezicht als politie treden handhavend op met betrekking tot de openbare orde; en de Verkeersmarinier is verantwoordelijk voor verkeersdoorstroming maar de GHOR dient calamiteitsroutes vrij te houden.

Door de uiteenlopende aard van de bevoegdheden bestaat het risico dat er appels met peren vergeleken worden indien geprobeerd wordt een 'rangorde' op te stellen op basis van de bevoegdheden. Desalniettemin kan worden gesteld dat de politie vanwege de taak om openbare orde en veiligheid te handhaven de partij met de meest omvattende bevoegdheden is. Directie Veiligheid heeft op basis van de APV de mogelijkheid om vergunningen niet te verlenen, aanvullende eisen te stellen of in te trekken, terwijl de brandweer op basis van de brandweerwet en de gebruiksvergunning die door hen afgegeven wordt eveneens formeel een cruciale rol heeft. Stadstoezicht is formeel alleen bevoegd om te handhaven met betrekking tot parkeren en kleine vergrijpen op de openbare weg. Hieronder zitten diensten wiens bevoegdheden tot specifieke terreinen beperkt zijn: de Verkeersmarinier is verantwoordelijk voor het garanderen van de doorstroming van het verkeer en het

voorkomen van verkeersoverlast; de GHOR adviseert over geneeskundige aspecten; Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing adviseert slechts over mogelijke risico- en crisissituaties; Gemeentewerken adviseert over de buitenruimte, en Stadsontwikkeling over het plaatsen van bouwwerken.



In het volgende hoofdstuk zal met gebruik van het concept boundary judgments (worden bekeken in hoeverre deze 'rangorde' ook in de praktijk onderschreven wordt door de partijen binnen het systeem, zowel wat betreft de eigen positie als die van anderen binnen het systeem.

5.2 Informele institutionele regels

Naast de hierboven beschreven geldende formele institutionele regels spelen de informele institutionele regels eveneens een grote rol met betrekking tot de werking van het systeem. Zoals de term 'informeel' al aangeeft zijn deze niet formeel vastgelegd en zijn ze dus door middel van interviews met de actoren binnen het systeem achterhaald. Het gaat hierbij om regels die min of meer door alle actoren binnen het systeem als zodanig worden geïdentificeerd en nageleefd, anders zouden het geen geldende regels zijn.

5.2.1 Selectie en exclusiviteit

In principe is Directie Veiligheid de partij die bepaalt welke partijen betrokken worden bij de advisering omtrent een evenement, zoals blijkt uit de volgende uitspraken:

"[D]at gaat allemaal vanuit Directie Veiligheid. Dat kan schriftelijk of telefonisch of in persoon, dan wordt de voorzitter geïnformeerd/ uitgenodigd en die informeert dan de leden." (Politie) en

"Directie Veiligheid doet dat [bepalen welke partijen betrokken worden bij overleggen]".
(Veiligheidsregio)

Adviseur 1 van Directie Veiligheid zegt hier het volgende over:

"[E]r is geen standaard protocol voor [welke partijen we betrekken], dus dat is een afweging die wij maken aan de hand van het soort evenement, de locatie, de aard van de activiteiten, et cetera. De politie bepaalt dan zelf meestal wie precies erbij betrokken worden van de eigen organisatie, verder is het vooral eigenlijk wat je zelf handig vindt." Adviseur 2 van Directie Veiligheid vult hierbij aan: "Er zijn er een aantal die je standaard vraagt, sowieso Gemeentewerken, politie en brandweer, en dan ligt het eraan of het in een gevoelig gebied zit qua bewoners, dan vraag je de DCMR en anders niet. Je hebt wel een soort van lijstje in je hoofd welke dienst je nodig hebt als bepaalde dingen aan de hand zijn met evenementen."

Op de vraag of er partijen zijn waarvan het nuttig zou zijn om deze, al dan niet incidenteel, te betrekken bij de overleggen worden verschillende antwoorden gegeven. Zo is de brandweer van mening dat er geen andere partijen bij hoeven om het allemaal "niet te breed te trekken", en Gemeentewerken deelt die mening, met als aanvulling dat zij het vooral als taak voor de diensten zelf zien om belangen buiten die van henzelf mee te nemen. Ook Stadsontwikkeling ziet geen meerwaarde van het toevoegen van andere partijen. De Verkeersmarinier gaat zelfs nog een stap verder, en stelt dat de huidige overleggen "overcomplete" zijn:

"Het gaat er dan niet zozeer om of de juiste diensten erbij zijn, maar of het de juiste mensen zijn. Je merkt dat er soms hele operationele mensen in het overleg zitten, maar ook mensen die de beslissingen binnen de organisatie weg zetten. Van Stadstoezicht bijvoorbeeld zitten er mensen in dienstoverleggen die er niet op straat over gaan, en dat zie je bij de politie ook. Niet dat iedereen dan bij de dienstoverleggen zou moeten zitten, maar dan zou het intern beter overgedragen kunnen worden."

Daarnaast geven andere partijen aan dat er incidenteel externe partijen betrokken worden vanwege hun inhoudelijke kennis, zoals de volgende uitspraak van de GHOR:

"Voor een evenement als City Racing hebben we graag de KNAF (Koninklijke Nederlandse Autosport Federatie) erbij omdat die een stukje inhoudelijke technische kennis hebben over de raceauto's en de eisen daarbij, die weet de organisator zelf vaak niet. Je zou eigenlijk per evenement moeten kijken, bijvoorbeeld evenementen met luchtshows of met water partijen met technische kennis of relevante wetgeving, of voor grote evenementen de afvoer van mensenstromen NS en Prorail. [...] Bij City Racing is door een collega van de VRR aangegeven dat het handig zou zijn als ze aan zouden schuiven, en toen is die persoon er ook een keer bij geweest."

Ook noemt de GHOR de NS en Prorail als organisaties waarbij het een toegevoegde waarde zou hebben als ze vaker deel zouden nemen aan de overleggen, met name bij hele grootschalige evenementen of bij evenementen op moeilijk te bereiken locaties zoals Hoek van Holland. Ook de Veiligheidsregio noemt de NS:

"[D]e NS wordt bijvoorbeeld soms erbij gehaald door een organisator, alleen is dan niks vastgelegd op papier. Bijvoorbeeld bij grote evenementen als Zomercarnaval, wij hebben niks te maken met hoeveel treinen ze precies inzetten maar we willen wel weten hoe de procesgang gaat en welke loopstromen er zijn van en naar het staan, dus ze maken wel degelijk deel uit van het crowd management en veiligheidsverhaal." Stadstoezicht noemt de taxibranche als een partij die "[M]eer betrokken zou moeten worden, met alle evenementen, omdat ze belang hebben bij het vervoer van mensen, maar ook zodat ze bijvoorbeeld niet in de weg gaan staan."

Adviseur 1 van Directie Veiligheid geeft aan dat partijen wel vaak aangeven dat ze deel willen nemen aan dienstoverleggen en advisering,

"Maar als je het daar over gaat hebben blijkt vaak dat je verschillende verwachtingen hebt. Het is lastig om tot het netwerk toe te treden als buitenstaander omdat het z'n eigen spelregels heeft, z'n eigen invulling van de spelregels waar je aan moet voldoen als je mee wilt doen. [...] Maar als blijkt hoeveel tijd het kost om in dat proces mee te lopen en erop te adviseren haken dat soort nieuwkomers wel snel af."

Gevraagd wat die spelregels zijn:

“Nou, de spelregels zijn dat we elke woensdag bij elkaar komen en het over evenementen gaan hebben. Als ze dan eenmaal een goed beeld hebben van die spelregels blijkt dat toch vrij lastig, dan doe je dat niet zomaar even en vaak haken ze dan ook af. Het risico is dan dat je alsnog bij incidentenmanagement uitkomt.”

Daarnaast geeft hij ook aan dat niet alle partijen die deel willen nemen, en ook voldoen aan de genoemde spelregels, worden toegelaten, zoals bewonersorganisaties of de Ondernemersfederatie Rotterdam:

“[Z]e hebben wel eisen maar ze kunnen niks brengen. Simpel gezegd kan de NS wel dingen eisen, maar ze kunnen ook een extra trein inzetten of extra personeel inzetten. Ze kunnen een rol spelen in de planvorming en uitvoering van een evenement, en de Ondernemersfederatie kan dat veel minder.”

Regel: Directie Veiligheid bepaalt wie deelneemt aan de dienstoverleggen, afhankelijk van de kenmerken van het evenement. Aansluitend hierop bepaalt Directie Veiligheid ook de spelregels waaraan partijen dienen te voldoen om structureel deel te nemen, of in welke gevallen een individuele uitzondering wordt gemaakt.

5.2.2 Exit opties

Een belangrijk onderdeel van de procesregels binnen het systeem is het bestaan van exit opties: hebben partijen de mogelijkheid om uit het proces te stappen, en zo ja onder welke voorwaarden? Hierbij is het ook van belang in hoeverre deze voorwaarden hetzelfde zijn voor alle partijen, en in hoeverre partijen zich bewust zijn van deze mogelijkheden. Tijdens de interviews is aan de respondenten gevraagd in hoeverre hun partij de mogelijkheid heeft om af te zien van het geven van advies met betrekking tot een evenement. Hierbij verschilt het per partij op welke manier zij in het proces betrokken zijn geraakt: de meeste partijen adviseren alleen op verzoek van Directie Veiligheid, maar de GHOR is sinds het ingaan van de nieuwe wet Veiligheidsregio's als gevraagd en ongevraagd adviserend orgaan aangewezen, waardoor deze partij in feite altijd advies geeft:

“Als wij geen advies geven is dat alleen omdat we [van een evenement] geen weet hebben, maar anders volgt sowieso een advies, het zij positief of negatief.”

Alle partijen geven aan dat het gebruikelijk is om altijd advies te geven: eenmaal betrokken bij het proces, is ook in het proces blijven tot het einde. Het volgende citaat van de brandweer geldt hierbij min of meer voor de meeste partijen:

“In principe adviseren we overal op. Een advies kan bijvoorbeeld ook zijn “geen bijzonderheden”. We stappen er eigenlijk nooit uit, wel is het zo dat we binnen een bepaalde termijn moeten reageren en als we dat niet doen is het een soort stilzwijgend instemmen, dat zou je als eruit stappen kunnen zien.”

De enige reden om er eventueel uit te stappen is dat bepaalde evenementen dusdanig klein zijn dat advies niet nodig is, zoals bij de Verkeersmarinier:

“Er volgt altijd een advies, of een brief dat we niet gaan adviseren omdat er geen verkeersconsequenties zijn, maar dat kan alleen bij kleinschalige evenementen met weinig toestroom. Anders volgt altijd advisering, hoewel deze ook beknopt kan zijn. We willen wel altijd controleren of we erin staan, zodat we ook niet vergeten kunnen worden. Er moet immers altijd een advies komen, zeker bij de grote.”

Ook de Veiligheidsregio stapt er soms uit bij kleinschalige evenementen:

“Bij de B- en C-evenementen zitten we er altijd bij. Bij A-evenementen zeggen we vaak dat het naar de districten kan, daar zitten we niet bij, dat is vaak niet grootschalig genoeg om bij te zitten, dat kan op lokaal niveau afgehandeld worden.”

Stadstoezicht geeft wel aan in bepaalde uitzonderingsgevallen geen advies te geven, op andere grond dan grootte van het evenement:

“In 99 van de 100 gevallen geven we advies. Als het een heel sterk openbare ordekarakter heeft, dus dat het aan de politie is, of dat het politiek gevoelig ligt, dan hebben wij weinig bemoeienis, als het puur politiebevoegdheden zijn. Anders volgt altijd advies.”

Adviseur 1 van Directie Veiligheid geeft aan dat diensten wel de mogelijkheid hebben om zich te onthouden van advies,

“Maar het is niet gebruikelijk. Het is weleens gebeurd. Een deelgemeente onthield zich letterlijk van advies, waarbij ik me afvroeg wat ze ermee bedoelden. Misschien dat ze geen verantwoordelijkheid wilden dragen. Met onthouden van adviseren doe je feitelijk ook niets, je wilt er een boodschap mee afgeven maar die boodschap is vaag... alsof je een advies geeft maar de gevolgen daarvan niet wil dragen. We zien wel steeds vaker dat de politie zich onthoudt van advies maar dat is dan omdat de aanvraag te laat binnenkort, dat is vaker bij A-evenementen dan B en C.”

Regel: Partijen stappen alleen uit het proces van advisering indien de aard of schaal van een evenement dusdanig is dat er geen gevolgen voor de betreffende partij zijn.

5.2.3 Conflictregulering en mogelijkheden tot interveniëren

Voor een soepele werking van het systeem is het cruciaal dat er niet alleen een manier bestaat waarop wordt omgegaan met conflicten, maar ook in hoeverre deze manier duidelijk is voor alle partijen binnen het systeem. In het geval van evenementenvergunningen kunnen zich globaal twee situaties voordoen: een dienst geeft een negatief advies waardoor de evenementenvergunning geblokkeerd wordt (zoals weergegeven in de afhankelijkheden in Figuur 2 op pagina 26), of twee of meer diensten geven tegengestelde adviezen.

Directie Veiligheid wordt door de respondenten gezien als de partij die aangewezen is om conflicten op te lossen. Zoals de GHOR het formuleert:

“De gemeente zou [als het vastloopt] de mediator moeten zijn tussen de verschillende partijen en de voors en tegens afwegen en het misschien een beetje een kant opsturen met de politieke besluitvorming die erachter zit, als het evenement sowieso door moet gaan.”

Ook Stadstoezicht, Gemeentewerken en de brandweer zijn van mening dat Directie Veiligheid de partij is die ingrijpt indien vergunningverlening vastloopt.

Belangrijk hierbij is echter dat Directie Veiligheid niet de mogelijkheid heeft om partijen te dwingen tot een positief advies; wel is het de partij die een afweging maakt tussen de diverse belangen en uiteindelijk de knoop doorhakt. Met name in het geval van een negatief advies van de politie of de brandweer ligt dit echter moeilijk en zal een evenement geen doorgang vinden. Adviseur 1 van Directie Veiligheid geeft ook aan:

“[L]iever probeer ik partijen er samen uit te laten komen. Je zou het ook nog hogerop kunnen spelen, maar dat werkt ook niet constructief.”

De politie onderstreept dit:

“ [Als diensten er niet uitkomen] wordt er vanuit Directie Veiligheid contact gezocht met de organisator en de negatief adviserende dienst, om er in onderling overleg alsnog uit te komen. Wij krijgen een aanvraag binnen en nemen die helemaal door, we kijken of de locatie nog beschikbaar is, welke problemen daarbij zouden kunnen ontstaan waarna eventueel een andere datum of locatie gekozen wordt. Bij grote evenementen fungeert Directie Veiligheid als een soort contactpersoon, anders nemen we zelf contact op met de organisator. De benodigde diensten worden er dan vaak bij betrokken, de Verkeersmarinier of de VRR worden hier vaak bij betrokken, en dan worden er aanpassingen gedaan in de aanvraag.”

‘Hogerop spelen’ in dit geval wordt door de respondenten op drie verschillende manieren geïnterpreteerd: diensten kunnen naar de eigen wethouder stappen (bijvoorbeeld de Verkeersmarinier naar de wethouder Haven, Verkeer en Regionale Economie), die het vervolgens politiek-bestuurlijk verder opschaalt; Directie Veiligheid legt de knelpunten voor aan de burgemeester, die vervolgens in overleg met zijn wethouders en Directie Veiligheid een besluit neemt; en diensten die intern opschalen door naar de eigen directie te stappen.

Regel: Directie Veiligheid wordt gezien als de actor die ervoor dient te zorgen dat de overige actoren eruit komen en desnoods knopen door te hakken. Indien dit niet lukt wordt (bestuurlijk) opgeschaald.

5.2.4 Omgangsvormen en informatie-uitwisseling

De omgangsvormen binnen een systeem bepalen voor een groot deel de manier waarop partijen met elkaar omgaan. Hieraan gerelateerd is de manier waarop partijen met elkaar informatie uitwisselen: als dit op formele wijze gebeurt, leidt dit tot een systeem dat in hogere mate star en bureaucratisch zal zijn dan een systeem waarin men op informele wijze met elkaar omgaat en informatie uitwisselt.

Alle respondenten geven aan dat op informele wijze met elkaar wordt omgegaan. Dit komt voor een groot deel door het feit dat de meeste medewerkers al jarenlang meedraaien en veel met elkaar te maken hebben, onder meer door de wekelijkse dienstoverleggen. Als er zich problemen voordoen met betrekking tot een evenement wordt eerst door de relevante partijen geprobeerd om gezamenlijk tot een oplossing te komen, en slechts in uitzonderlijke gevallen worden dergelijke gevallen naar een hoger niveau getild. Wel geven enkele respondenten aan er niet altijd prijs op te stellen als andere partijen binnen dienstoverleggen zich bemoeien met zaken die eigenlijk niet hun verantwoordelijkheid zijn, maar het meedenken in het algemeen wordt op prijs gesteld. Daarnaast wordt de Verkeersmarinier genoemd als een partij die vrij snel bestuurlijk opschaaft en bijvoorbeeld de wethouder Verkeer erbij haalt als er een verschil van mening is, maar dit wordt door de Verkeersmarinier zelf afgedaan als “functioneel oneens zijn”.

Uitwisseling van informatie gebeurt eveneens informeel, op de momenten dat het mogelijk is. Zo haalt de politie wel eens gevoelige informatie uit stukken voordat ze deze doorsturen. Adviseur 1 van Directie Veiligheid geeft ook aan:

“Informeel is heel veel informatie altijd beschikbaar. Maar informatie kan je altijd wel krijgen, zeker als je relatie met andere partners goed is. Daarom zeg ik ook informeel, er is veel onder voorbehoud en even tussen ons. Wel hele nuttige informatie, al kun je er geen rechten aan ontlenu. Je kan er wel wat mee, je kan het bij richting bepalen in je achterhoofd houden welke kant het opgaat.”

Ook de overige partijen geven aan altijd informatie te kunnen krijgen als ze het nodig hebben.

Regel: Binnen het systeem gaan actoren informeel met elkaar om zolang het kan. Informatie is vrijelijk te verkrijgen.

5.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de formele en informele institutionele regels die gelden binnen het systeem. De basis van de formele institutionele regels zijn de formele grondslagen waarop de bevoegdheden van de actoren zijn gebaseerd. Op basis hiervan heeft Politie Rotterdam-Rijnmond formeel de meeste bevoegdheden, gebaseerd op de taak om openbare orde en veiligheid te allen tijde te garanderen, ook tijdens evenementen. Daarnaast speelt Directie Veiligheid formeel gezien een grote rol met de bevoegdheid om vergunning af te geven, maar deze eventueel ook te weigeren, extra eisen aan te stellen en in uitzonderlijke gevallen zelfs in te trekken. Op basis van de gebruiksvergunning heeft de brandweer redelijk veel bevoegdheden die eveneens gerelateerd zijn aan openbare orde en veiligheid, eveneens de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio in het geval van crisissituaties. De overige actoren hebben voornamelijk specifieke bevoegdheden qua advisering op hun eigen terrein.

Daarnaast is aan de hand van vier categorieën (selectie en exclusiviteit, exit opties, conflictregulering en mogelijkheden tot interveniëren, en omgangsvormen en informatie-uitwisseling) een overzicht gemaakt van de informele institutionele regels. Zoals aan het einde van hoofdstuk 4 is geconcludeerd dienen de actoren binnen het systeem met elkaar samen te werken om hun eigen belangen optimaal te vertegenwoordigen, aangezien ze altijd te maken hebben met andere actoren die gerelateerde belangen hebben. Hierbij is Directie Veiligheid in principe de partij die bepaalt welke andere partijen deelnemen aan de diverse vormen van overleg die voorafgaan aan de advisering door de diensten en de normaliter daaropvolgende vergunningverlening. Deze afweging wordt gemaakt op basis van praktische aspecten zoals het type evenement, de locatie, en het soort activiteiten. Hierbij worden Gemeentewerken, politie en brandweer standaard gevraagd, terwijl bij grote evenementen de GHOR, Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio, Stadstoezicht, Verkeersmarinier en

Stadsontwikkeling (indien tijdelijke bouwwerken geplaatst worden) hieraan worden toegevoegd. Andere partijen worden sporadisch uitgenodigd om op basis van specifieke kennis inbreng te geven binnen het proces, maar nemen niet structureel mee aan de overleggen. Directie Veiligheid geeft aan dat het wel eens voorkomt dat partijen zelf aangeven om graag structureel onderdeel uit te maken van het proces, maar dat ze meestal afhaken zodra ze achter de 'spelregels' komen. Deze zijn vrij eenvoudig: elke woensdag aanwezig zijn bij Directie Veiligheid om alle evenementen door te spreken, en vervolgens formeel advies uitbrengen. De enige partijen die bereid zijn om deze investering qua tijd te maken zijn de actoren die zich al binnen het systeem bevinden, al geeft Stadsontwikkeling aan vaak niet aanwezig te kunnen zijn bij de overleggen vanwege tijdgebrek. Alle respondenten zijn van mening dat er geen partijen zijn die ontbreken en een toegevoegde waarde zouden vormen om structureel toe te voegen. Wel worden enkele voorbeelden van partijen genoemd die incidenteel een meerwaarde (kunnen) vormen, waarvan een paar wel eens hebben deelgenomen aan het proces. Enkele respondenten zijn juist van mening dat sommige vormen van overleg 'overcomplete' zijn, dat niet de juiste mensen van de betreffende dienst aanwezig zijn, of dat er teveel onderscheid is in soorten overleggen waardoor zaken onvoldoende integraal besproken worden of er juist doublures qua besprekingen optreden.

Op het gebied van conflictregulering wordt Directie Veiligheid gezien als de belangrijkste partij. Hoewel deze formeel niet de mogelijkheid heeft om partijen op welke wijze dan ook te dwingen om tot oplossingen te komen, wordt Directie Veiligheid vanwege de coördinerende en faciliterende rol gezien als de aangewezen partij om eventuele impasses te doorbreken, desnoods door zelf te kiezen welke adviezen van diensten worden meegenomen en welke niet. Wel bestaan verschillende denkbeelden over wat er verder kan gebeuren: zo wordt het bestuurlijk opschalen naar de eigen wethouder of directeur genoemd, maar ook dat de burgemeester uiteindelijk de knoop door zou moeten hakken.

Alle partijen ervaren het systeem als zijnde zonder exit opties. De enige reden die genoemd wordt om soms uit het proces te stappen is als een evenement dusdanig kleinschalig is dat er geen gevolgen zijn voor de betreffende dienst, zoals Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio dat alleen betrokken wenst te zijn bij grootschalige evenementen en de Verkeersmarinier als er geen grote gevolgen voor het verkeer worden verwacht.

Alle respondenten geven aan dat de samenwerking met de andere partijen in het algemeen soepel en plezierig verloopt. De structuur met overleggen op woensdag bij Directie Veiligheid is in 2009 ingevoerd, en aangezien meestal dezelfde personen namens de diensten de overleggen bijwonen heeft iedereen elkaar uitgebreid leren kennen. De omgangsvormen worden omschreven als "informeel als het kan, formeel als het moet". Wel wordt de Verkeersmarinier genoemd als een partij die vrij snel "bestuurlijk opschaaft" en naar de betreffende wethouder stapt, hetgeen andere actoren minder snel doen. Alle respondenten zijn van mening dat de algemene instelling van alle betrokken actoren is om gezamenlijk tot oplossingen te komen, en alleen in uiterste gevallen negatief te adviseren, hoewel sommigen de politie noemen als een actor die hier wat formeler en minder buigzaam inzet dan de overige partijen.

Samenvattend bestaan de volgende vier informele institutionele regels binnen het systeem:

1. Directie Veiligheid bepaalt wie deelneemt aan de dienstoverleggen, aan de hand van het soort evenement. Partijen buiten het systeem worden incidenteel betrokken. Sommigen hebben aangegeven structureel deel te willen nemen maar zijn niet bereid de hiertoe benodigde offers te maken, of hebben volgens Directie Veiligheid geen toegevoegde waarde.
2. Partijen stappen alleen uit het proces van advisering indien de aard of schaal van een evenement dusdanig is dat er geen gevolgen voor de betreffende partij zijn.
3. Directie Veiligheid wordt gezien als de actor die ervoor dient te zorgen dat de overige actoren eruit komen en desnoods knopen door te hakken. Indien dit niet lukt wordt (bestuurlijk) opgeschaald.
4. Binnen het systeem gaan actoren informeel met elkaar om zolang het kan. Informatie is vrijelijk te verkrijgen.

Er kan dus gesteld worden dat de actoren binnen het systeem sterk met elkaar verbonden zijn, zowel op basis van de formele bevoegdheden als de manier waarop invulling aan het proces wordt gegeven. Gezien de vele belangen en het gegeven dat het zo goed als onmogelijk (laat staan productief of wenselijk) is voor één partij om de eigen belangen door te drukken, worden de partijen ertoe

gedwongen om altijd samen tot oplossingen te komen. Hoewel aangegeven wordt dat dit vrijwel altijd wel lukt, zijn hierin toch enige spanningen te vinden. Deze worden behandeld in het volgende hoofdstuk.

Uit deze geldende regels kan geconcludeerd worden dat het systeem van evenementenvergunningverlening relatief gesloten is. Directie Veiligheid bepaalt aan welke eisen partijen moeten voldoen om structureel deel te mogen nemen aan het systeem, hetgeen de meeste externe partijen afschrikt. Daarnaast wijst ook het gebrek aan exit-opties voor actoren binnen het proces op een gesloten systeem.

6. Boundary judgments

In hoofdstuk 4 is het formele doel van het systeem beschreven, maar dit betekent niet per definitie dat alle actoren binnen het systeem dit doel delen, of dat hierbinnen geen subdoelen te onderscheiden vallen. Hoewel het aantal cruciale afhankelijkheden binnen het systeem zoals geconcludeerd in hoofdstuk 4 meevalt, zijn actoren wel afhankelijk van elkaar bij het realiseren van hun doelen. Als een actor binnen het systeem zonder rekening te houden met de overige actoren zijn eigen doelen zou realiseren, zou dit ten koste gaan van de doelen van de andere actoren. Daarnaast bestaat de nodige onduidelijkheid omtrent de bevoegdheden van partijen met betrekking tot advisering, toezicht en handhaving, ondanks dat deze grotendeels in diverse wetten, regelingen, convenanten et cetera die hierboven zijn beschreven zijn vastgelegd. De verschillende doelen die actoren binnen het systeem hebben en de manier waarop de eigen formele bevoegdheden in de praktijk worden gebracht zijn het gevolg van de boundary judgments die actoren hanteren. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar deze boundary judgments, waarbij gebruik gemaakt wordt van een indeling in vier categorieën: de individuele doelen die actoren hebben binnen het doel van het gehele systeem; de waarden die zij hieraan verbinden met betrekking tot wat belangrijk geacht wordt; de rollen die zij zichzelf en anderen binnen het systeem toebedelen; en de grenzen wat betreft hun verantwoordelijkheden.

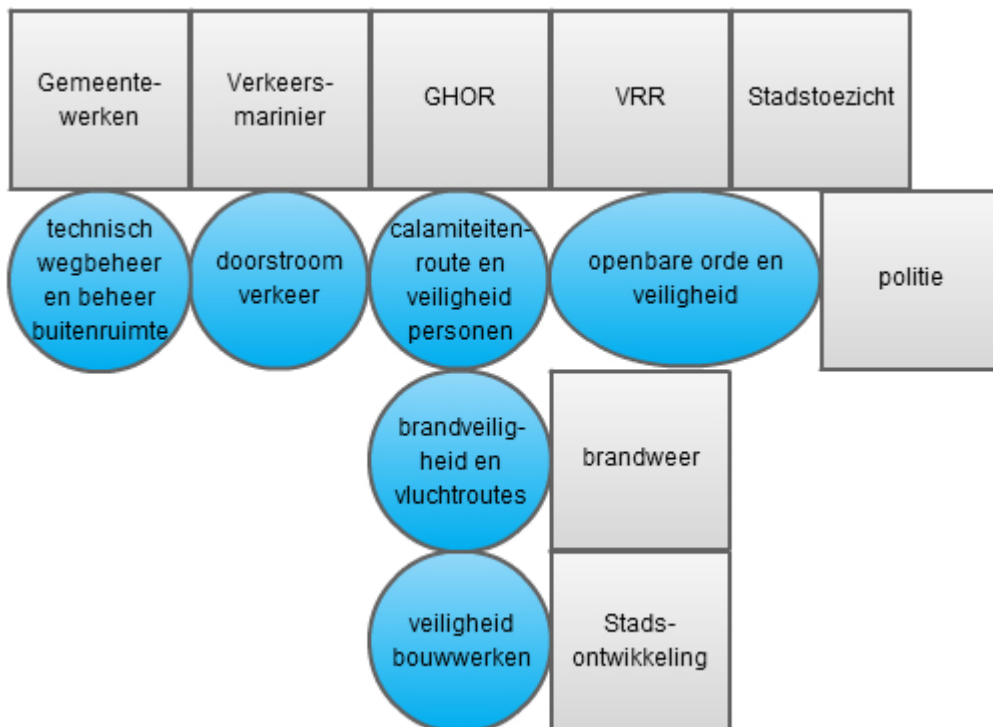
6.1 De doelen van actoren

Zoals eerder is vastgesteld is het officiële doel van het gehele systeem om invulling te geven aan het evenementenvergunningbeleid van de gemeente Rotterdam, waarbij het garanderen van openbare orde en veiligheid voorop staat. Uit de diverse beleidsterreinen waarbinnen partijen zich bevinden, vloeit echter logischerwijs voort dat ze hun eigen subdoelen binnen dit einddoel hebben. Op basis van de interviews is onderstaand overzicht gemaakt van wat de respondenten benoemen als het doel van hun organisatie binnen advisering en vergunningverlening voor evenementen binnen Rotterdam.

Actor	Doel
Brandweer	"Het doel [binnen advisering en vergunningverlening] is om in ieder geval ervoor te zorgen dat we een brandveilig evenement hebben, en dat het veilig vluchten, zoals wij dat noemen, mogelijk is als er iets gebeurt."
Directie Veiligheid (adviseur 1)	"In mijn ogen is het doel komen tot een veilig en geslaagd evenement, en het hele proces van advisering en vergunningverlening is daaraan ondersteunend. Als je het hebt over targets heb je het erover dat het proces goed verloopt, dat de vergunning wordt verleend, dat dat op tijd is, dat de plannen van een zekere kwaliteit zijn, maar dat is allemaal ondersteunend aan het einddoel."
Directie Veiligheid (adviseur 2)	"Alles kan [qua organiseren van een evenement], als het maar veilig is. In principe moet elke Rotterdammer iets kunnen organiseren in de stad, ongeacht welke plek, in samenspraak met bewoners om de leefomgeving goed te houden, maar ook dat maatregelen genomen zijn om bezoekers een veilig bezoek te laten brengen aan het evenement."
Gemeentewerken	"Dat er een leuk evenement plaatsvindt, en dat als het weer vertrokken is wij geen schade hebben. Dat het terrein er nog zo uit ziet als het was voordat het evenement kwam."
GHOR	"Het zo veilig mogelijk houden van een evenement, voor zowel deelnemers en bezoekers als de bewoners in het evenementengebied en direct daaromheen."
Politie Rotterdam-Rijnmond	"Dat iedereen die bij het evenement betrokken is of op bezoek komt, ook weer weg kan, zonder dat ze in gevaar gebracht worden. Wij kijken in de breedste zin van het woord naar de openbare orde en veiligheid op locatie, en daar beperken we het eigenlijk toe."
Stadsontwikkeling	"Dat bouwwerken niet instorten, en veiligheid voor de burgers."
Stadstoezicht	"Vanuit de administratieve kant willen wij kijken of de vergunningaanvraag past binnen de regelgeving, de APV voor het organiseren van een evenement. We kijken ook of het een plek krijgt waar het betaald parkeren is en of het een

	evenemententerrein wordt, welke kosten daar eventueel aan verbonden zijn. Alles wat met de openbare ruimte te maken heeft, daar houden wij zicht op wegaansluitingen. Het belang dat wij daarbij hebben is dat we vanuit de operationele kant ondersteuning geven aan de politie. Daarin wijkt de administratieve kant iets af van de operationele kant."
Veiligheids-regio Rotterdam Rijnmond	"Eenduidigheid over het evenement en het hele proces daaromheen, en handhaving op de gebruiksvergunning, die apart van het evenementadvies wordt afgegeven. [...] Daarnaast is veiligheid voor de bezoekers en de omgeving van belang."
Verkeers-mariniër	"Ons doel is om onnodige verkeershinder te voorkomen. Het kan zijn dat we vanuit de stad en met de beleidslijnen die we hebben ervoor kiezen om nodige verkeershinder te veroorzaken zoals bij de marathon en zomercarnaval, omdat het college dan een uitspraak heeft gedaan dat ze willen dat het plaatsvindt. Alles wat we kunnen organiseren om daarbinnen onnodige verkeershinder te beperken, daar zetten wij op in."

Wat allereerst opvalt is dat alle actoren doelen noemen die binnen het formele doel van het systeem vallen om tot veilige, kwalitatief hoogstaande evenementen te komen waarbij de openbare orde en veiligheid gegarandeerd zijn. Dit is dus een ietwat ander doel dan het eerder vastgestelde formele doel van het systeem, namelijk het invulling geven aan het evenementenvergunningbeleid van de gemeente Rotterdam. Gezien de nadruk die in dit beleid ligt op het garanderen van een veilig verloop is dit echter geen heel groot verschil. Iedere partij geeft echter vanuit zijn eigen invalshoek en beleidsterrein hier een eigen invulling aan, hetgeen een voorname oorzaak is van de samengesteldheid van het systeem: vrijwel elk doel van een partij is gerelateerd aan één of meerdere doelen van één of meerdere andere partijen, waarbij partijen vaak tegenstrijdige belangen hebben. Hieronder zijn de partijen en hun doelen weergegeven op een wijze die toont welke doelen met elkaar overlap hebben, en dientengevolge welke partijen voornamelijk met elkaar te maken hebben.



Figuur 3

Zoals hieruit blijkt is openbare orde en veiligheid het terrein dat de meeste partijen noemen als primair doel voor hun eigen organisatie. Hierbinnen hebben Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing, Stadstoezicht en de politie met elkaar te maken. Direct hieraan gerelateerd is het doel van de GHOR om calamiteitsroutes vrij te houden en de veiligheid van

bezoekers, deelnemers en omwonenden te garanderen. Hierbij heeft de GHOR te maken met zowel de Verkeersmarinier vanwege diens doel om de doorstroom van verkeer zoveel mogelijk te bevorderen als de brandweer vanwege de vluchtroutes die deze open wil houden. De brandweer heeft veelvuldig overleg met Stadsontwikkeling met betrekking tot de veiligheid van eventuele constructies die tijdelijk geplaatst worden, terwijl de Verkeersmarinier naast de GHOR ook nog te maken heeft met Gemeentewerken vanwege diens rol als technisch wegbeheerder. Hieruit komt nog eens naar voren dat alle doelen van de actoren binnen het systeem elkaar beïnvloeden.

6.2 De waarden van actoren: wanneer is een vergunning als geheel 'goed'?

Gerelateerd aan de verschillende doelen die de actoren binnen het systeem hebben, heeft elke actor ook eigen waarden met betrekking tot wat belangrijk wordt geacht binnen het systeem. Binnen dit onderzoek zijn deze waarden in beeld gebracht door te kijken naar welke eisen de actoren stellen aan een 'goede' vergunning. Een belangrijk onderdeel van de geldende institutionele regels binnen een systeem is aan welke eisen het te leveren 'product' moet voldoen in de ogen van de betrokken actoren. In het geval van het verlenen van evenementenvergunningen gaat het hierbij dus om aan welke eisen de uiteindelijke vergunning moet voldoen volgens de actoren binnen het systeem.

Wat allereerst opvalt, is dat de enkele partijen deze vraag aanvankelijk vooral beantwoorden vanuit hun eigen perspectief, en niet bezien vanuit het totaalpakket waaruit de vergunning bestaat. Zo redeneert Gemeentewerken vanuit het eigen perspectief:

"Het kan heel minimaal zijn, wat er in staat, bijvoorbeeld dat de organisator het terrein achter dient te laten zoals hij het aangetroffen heeft, dat is voor Gemeentewerken heel makkelijk en kort. Maar er zullen toch wat dingen bij moeten, op het moment dat er bijvoorbeeld schade is aan bomen moet je wel weten hoe dat verhaald gaat worden."

Stadsontwikkeling geeft aan dat

"[A]ls wij iets doorgeven dat aangebracht moet worden, bijvoorbeeld ballast of iets dergelijks, doen we dat ook op het schouwformulier, die zouden ook als voorschrift in de vergunning gezet kunnen worden."

en geeft daarnaast aan de vergunning verder niet door te lezen. Dit is vergelijkbaar met de brandweer:

"Wij kijken niet heel voor de vergunning omdat een klein stukje alleen over brandveiligheid gaat, daar staan alleen wat algemene kreten, en de rest regelen we met onze gebruiksvergunning."

Ook de politie antwoordt aanvankelijk slechts met

"Wij beoordelen over het algemeen het calamiteitenplan, het veiligheidsplan en de totale inrichting van het evenemententerrein."

Na enig doorvragen blijkt dit toch wat breder te liggen:

"De vergunning bevat natuurlijk voor de aanvrager de voorwaarden waaraan hij dient te voldoen... het moet natuurlijk niet zo zijn dat een vergunning afgegeven wordt om zichzelf in te dekken. Het komt voor dat er een gevoel is dat er ingedekt moet worden dat er geen problemen ontstaan, in plaats van dat we kijken naar de fysieke omstandigheden van het evenement en welke veiligheidsmaatregelen daaraan verbonden zijn. Hoek van Holland is daar natuurlijk een heel mooi voorbeeld van: jarenlang gaat het goed en wordt hetzelfde plan uit de kast getrokken, daar wordt op verder geborduurd in plaats van dat wordt gekeken wat de basis is en of het plan nog voldoet aan deze tijd. De maatschappij verandert, en dan zou je wel eens erachter kunnen komen dat het plan (volledig) achterhaald is."

De overige actoren benoemen uit zichzelf het belang van de integraliteit van de vergunning. Zo geeft de Verkeersmarinier aan dat

"[E]en goede vergunning een goede afweging is van alle belangen en maatschappelijke afwegingen, dat daar een goede balans in moet zijn. Natuurlijk veiligheid en doorstroming, maar ook of de stad het aankan, of de ondernemers er niet weer last van hebben, of we geloofwaardig zijn als we weer ergens overlast veroorzaken."

De GHOR vindt dit globaal ook:

"Het ligt absoluut breder [dan alleen mijn eigen bevoegdheden], alleen heb ik natuurlijk ook niet overal verstand van. Als ik de vergunning krijg lees ik hem wel helemaal door, maar

voornamelijk over 'mijn' gedeelte gezondheid, of de adviezen die ik heb gegeven erin staan en op de juiste manier verwoord zijn. Bereikbaarheid let ik ook altijd op, dat is voor ons interessant om te weten. Daarnaast staan er nog andere onderwerpen in de vergunning waar ik doordat ik al jaren meedraai wel een beetje inzicht in begin te krijgen, maar niet de specifieke kennis heb om de kwaliteit volledig te beoordelen. Maar het is meer dan alleen bereikbaarheid en medische voorzieningen, waarbij ik vooral kijk of er andere dingen instaan waar ik zelf last van kan hebben.”

De adviseurs van Directie Veiligheid zijn verantwoordelijk voor het verwerken van de diverse belangen en adviezen, en benadrukken logischerwijs het integrale aspect: Adviseur 1 vindt daarnaast ook dat een goede vergunning SMART zou moeten zijn:

“We hebben een goed product afgeleverd als de vergunning specifiek is, maatwerk, toegespitst op daadwerkelijk dat evenement, en zo gekwantificeerd mogelijk. [...] De belangrijkste zaken in de vergunning zijn de openbare orde en veiligheid, in de meest brede zin van beide woorden.”

Zijn collega is het hiermee eens:

“Dat hij SMART is, duidelijk de afspraken weergeeft die met alle diensten zijn gemaakt. Het moet duidelijk zijn, niet een verzameling van onzin of van standaarddingen. Ook als een aanvrager of handhaver het leest, dat duidelijk is wat is toegestaan.”

Als de antwoorden van respondenten worden vertaald naar boundary judgments valt globaal een tweedeling te maken. De partijen wiens doelen grotendeels overeenkomen met het algemene doel van het systeem, namelijk het garanderen van openbare orde en veiligheid, zien in veel mindere mate de noodzaak van een integrale vergunning dan de partijen die meer specifieke bevoegdheden hebben, zoals Verkeersmarinier, GHOR en Gemeentewerken. Dit komt doordat partijen waarvan het doel grotendeels in overeenstemming is met het doel van het gehele systeem, zoals politie, Stadstoezicht en Veiligheidsregio, over het algemeen ook de partijen zijn met veel macht, met name de politie. Hierdoor is het voor hen in mindere mate noodzakelijk om de samenwerking met andere partijen te zoeken en door middel van een integrale vergunning hun eigen doelen te realiseren. De kleinere partijen, met dus meer specifieke bevoegdheden, zijn daarentegen juist de partijen die door middel van samenwerking hun doelen proberen te behalen, en noemen dus als voorname waarde waaraan een vergunning dient te voldoen integraliteit. Dit sluit aan op de eerdergenoemde regel in het systeem dat partijen in het algemeen niet de mogelijkheid hebben om hun belangen door te drukken, en daardoor in het algemeen gericht zijn op samenwerking en het komen tot oplossingen.

6.3 De grenzen van actoren

Voortbordurend op de formele bevoegdheden van actoren die zijn weergegeven in hoofdstuk 5 kan gekeken worden naar waar actoren zelf hun grenzen trekken wat betreft hun eigen bevoegdheden. In samenspraak met de betrokken actoren is, ten behoeve van het handhavingsprotocol, onderstaand schema vastgesteld, waarmee is vastgelegd wat volgens de actoren zelf hun bevoegdheden zijn en welke grenzen zij hierin trekken, zowel met betrekking tot zichzelf als ten opzichte van andere partijen. Hiertoe is een onderverdeling gemaakt in een (veertigtal) categorieën voorschriften die werden opgenomen in de oude evenementenvergunning.

Vergunningsvoorschrift	DIENSTEN									
	(belanghebbende, toezichhoudende en/of handhavende bevoegdheid)									
	BW	DV	GW	GHOR	Politie	SO	STZ	VRR	VM	
1	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
2		X			X		X			
3					X		X		X	
4	X	X		X	X		X	X		
5			X				X			
6	X	X		X	X			X	X	
7		X			X		X		X	
8		X	X	X	X		X	X	X	
9	X	X	X	X	X		X	X	X	
10		X			X				X	
11	X	X		X	X			X		
12	X	X	X	X	X	X	X	X		
13		X			X			X		
14	X	X		X	X			X		
15	X	X		X	X			X		
16	X	X		X	X		X	X		
17	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
18	X	X			X			X		
19	X	X		X	X	X		X		
20	X	X		X	X		X	X	X	
21	X									
22	X	X	X	X	X		X	X		
23	X	X	X	X	X		X	X		
24	X			X			X	X		
25					X		X			
26		X		X	X			X		
27	X	X	X		X			X		
28	X		X					X		
29	X					X				
30		X			X		X			
31		X			X		X			
32	X									
33		X		X				X		
34		X	X	X	X		X			
35	X						X			
36		X			X			X		
37	X		X		X		X			
38		X								
39					X					
40		X	X		X		X		X	

In het bovenstaande schema is de overlap en samengesteldheid die bestaat met betrekking tot bevoegdheden van actoren binnen het systeem van advisering en vergunningverlening goed te zien. In het geval van voorschriften met betrekking tot tijd(en) en locatie bijvoorbeeld is te zien dat zowel brandweer, politie en Stadstoezicht handhavende bevoegdheden hebben om op te treden indien deze voorschriften overtreden worden. Daarnaast zijn Directie Veiligheid, Gemeentewerken, Veiligheidsregio en de Verkeersmarinier bevoegd tot het houden van toezicht met betrekking tot deze voorschriften, en zijn de GHOR en Stadsontwikkeling belanghebbend, hetgeen inhoudt dat ze op de hoogte gehouden moeten worden van ontwikkelingen met betrekking tot deze voorschriften. Voorschriften waar verder veel overlap in zit zijn onder meer verkeer, openbare orde en veiligheid en calamiteitenroute, terwijl tussen deze voorschriften elkaar eveneens beïnvloeden. Het vrijhouden van een calamiteitenroute bijvoorbeeld is bevorderlijk voor de openbare orde en veiligheid, maar gaat ten koste van mogelijke doorstroming van verkeer. Zo zijn vrijwel alle doelen en bevoegdheden van actoren aan elkaar gelieerd, waardoor het belangrijk is om te bekijken waar actoren zelf hun grenzen trekken hierbinnen.

Tijdens de interviews is ook gevraagd aan de respondenten wat volgens hen zelf hun bevoegdheden zijn. Hierbij viel op dat deze antwoorden niet altijd overeen kwamen met wat in bovenstaand schema is vastgelegd.

Brandweer: “Die [bevoegdheden] zijn in ieder geval minder dan we zelf zouden willen. We hebben nu dat we alleen de gebruiksvergunning verlenen als er sprake is van een installatie waarin zich meer dan 50 mensen zullen bevinden of als je te maken hebt met een afgesloten evenemententerrein. Handhaving is officieel gemandateerd aan de brandweercommandant, dus als er wat aan de hand is moeten we eerst navragen of er gehandhaafd mag worden.”

De interpretatie van de bevoegdheden die de brandweer heeft komt redelijk overeen met de bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd voor het handhavingsprotocol. Zoals de respondent zelf aangeeft zijn deze bevoegdheden voornamelijk gebaseerd op de gebruikersvergunning die door de brandweer wordt afgegeven, waardoor de brandweer onder meer de mogelijkheid heeft om het terrein te ontruimen, het aantal bezoekers te monitoren, inspraak heeft over de locatie van het evenement en het vrijhouden van calamiteitenroutes.

Directie Veiligheid (adviseur 1): “Directie Veiligheid zie ik wel als belangrijke partij maar dan vooral als procesregisseur, als centraal punt in de advisering. Formeel adviseren partijen aan de burgemeester maar feitelijk aan ons.”

Directie Veiligheid (adviseur 2): “Ik kan eigenlijk vrij m’n gang gaan. Ik weeg alle adviezen af, niet alle adviezen neem ik letterlijk over. Het is wel makkelijker bij A-evenementen omdat het allemaal kleiner is, je hebt niet zo snel te maken met het bestuurlijke, met burgemeester en wethouders. Omdat je niet die politieke druk erachter hebt kan ik wat makkelijker beslissingen nemen of een borrel doorgaat of niet en of ik het politieadvies daarin meenemen, bij B- en C-evenementen heb je te maken met grotere organisaties, grotere oppervlaktes. Eigenlijk is het heel raar, eigenlijk kan ik zo’n beetje alles.”

Omdat Directie Veiligheid gemandateerd is om evenementenvergunningen te verlenen namens de burgemeester van Rotterdam zijn is Directie Veiligheid ook de partij waaraan diensten adviseren omtrent het verlenen van de vergunning. Als gevolg daarvan heeft Directie Veiligheid ondermeer het definitieve woord omtrent het goedkeuren van veiligheids- en verkeersplannen, terwijl er niet over handhavende bevoegdheden beschikt wordt en het meer, zoals adviseur 1 het uitdrukt, een procesregisseur is. De bevoegdheden worden dus als minder ruim geïnterpreteerd dan hoe ze formeel zijn vastgelegd; zo heeft Directie Veiligheid onder meer een handhavende bevoegdheid met betrekking tot crowd management.

Gemeentewerken: “Wij hebben als één van de weinige partijen geen bevoegdheden.”

Deze uitspraak van de respondent van Gemeentewerken klopt voor zoverre dat zijn dienst geen handhavende bevoegdheden heeft tijdens evenementen, maar Gemeentewerken is wel bevoegd om te adviseren en toezicht te houden op tijden en locatie. Daarnaast heeft het ook de mogelijkheid om schade achteraf te verhalen op de organisator van een evenement. Hierbij worden de bevoegdheden als beperkter geïnterpreteerd dan ze formeel zijn, hoewel het correct is dat Gemeentewerken tijdens evenementen geen bevoegdheden heeft.

GHOR: “GHOR heeft in principe geen enkele bevoegdheid, behalve het zijn van een adviserend orgaan. We hebben niks om op terug te vallen, tenzij je gaat kijken naar het GGD-aspect, technische hygiëne, maar ik zou niet weten of je op basis daarvan organisatoren kan dwingen.”

Deze interpretatie van bevoegdheden komt in grote lijnen overeen met wat formeel is vastgelegd. Wel heeft de GHOR tijdens een evenement handhavende bevoegdheden wat betreft het vrijhouden van calamiteitenroutes, maar dit wordt gedeeld met brandweer, politie, Stadstoezicht, Veiligheidsregio en Verkeersmarinier. Hierbij worden de bevoegdheden die de GHOR wel heeft niet als zodanig erkend, vanwege het feit dat andere partijen deze ook hebben en hierop toezien.

Politie Rotterdam-Rijnmond: “Uiteindelijk kunnen wij, indien dat als noodzakelijk ingeschat wordt, het evenement beëindigen. Of beter gezegd, wij geven de burgemeester het advies om het evenement te beëindigen. Dat is de meest verstrekende maatregel. Zo ligt bijvoorbeeld het wettelijke toezicht op de inzet van verkeersregelaars bij de politie.”

In hoofdstuk 5 is al geconcludeerd dat de politie qua bevoegdheden veruit de grootste partij is binnen het systeem, voornamelijk gebaseerd op de taak om openbare orde en veiligheid te handhaven. Dit is ook goed te zien in de tabel: de politie heeft bij iets minder dan de helft van de vergunningvoorschriften handhavende bevoegdheden, met daarnaast in veel gevallen ook toezichthoudende en adviserende bevoegdheden. Het stilleggen van een evenement is inderdaad één van de bevoegdheden die de politie tot haar beschikking heeft, maar daarnaast kan de politie op basis van de bevoegdheid tot het handhaven van de openbare orde en veiligheid in principe vrijwel alles. Hierbij speelt wel mee dat die bevoegdheid vaak inbreuk pleegt op het terrein van andere partijen. De respondent is zich wel bewust van de mogelijkheden die de politie heeft, maar is in zijn antwoord redelijk beknopt.

Stadsontwikkeling: “[Onze bevoegdheden zijn] alleen adviserend.”

Deze interpretatie strookt niet helemaal met wat officieel is vastgelegd. Stadsontwikkeling is aangewezen als verantwoordelijke partij voor niet alleen adviseren, maar ook toezicht houden op tijdelijke bouwwerken die worden geplaatst tijdens evenementen. Wel is het zo dat dit louter gebeurt door advisering vooraf en deelname aan de integrale schouw die voor aanvang van een evenement plaatsvindt; tijdens evenementen zijn geen medewerkers van Stadsontwikkeling aanwezig om toezicht te houden.

Stadstoezicht: “Alles wat met de openbare ruimte te maken heeft, daar houden wij zicht op wegafsluitingen. Het belang dat wij daarbij hebben is dat we vanuit de operationele kant ondersteuning geven aan de politie. [...] Daar komt ook een stukje handhaving van de openbare orde bij, welke stadswachten moet je inzetten, want de buitenruimte is ook een taak van Stadstoezicht, wij zijn de handhavende organisatie van de gemeente.”

Stadstoezicht is een partij waarbij de bevoegdheden in de praktijk ruimer worden geïnterpreteerd dan formeel is vastgelegd. Zo is Stadstoezicht formeel alleen aangewezen voor parkeerhandhaving en kleine zaken zoals mensen staande houden die afval op straat gooien, maar heeft niet de geweldsbevoegdheid die de politie bijvoorbeeld wel heeft. Desondanks geeft Stadstoezicht wel aan dat het op operationele wijze ondersteuning geeft aan de politie, terwijl de politie aangeeft zelf volledig verantwoordelijk te zijn voor de directe omgeving van het evenemententerrein en Stadstoezicht daar eigenlijk niets te zoeken heeft. Hoewel Stadstoezicht net als de politie verantwoordelijk is voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid is Stadstoezicht in alle opzichten ondersteunend aan de politie met uitzondering van handhaven op milieuaspecten, zoals afval dat op straat wordt gegooid.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing: “Wij hebben maar deels een poot waarop we kunnen staan, en als dat meer over de inhoud gaat ga je naar de gebruiksvergunning toe.”

Als wordt gekeken naar de wet Veiligheidsregio's klopt deze uitspraak formeel. De brandweer is onderdeel van de Veiligheidsregio, en veel van de bevoegdheden van de Veiligheidsregio berusten inderdaad direct of indirect op de gebruiksvergunning die wordt afgegeven door de brandweer. De rol van de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing is echter formeel nergens op gebaseerd, maar is in de praktijk alleen ondergeschikt aan Politie Rotterdam-Rijnmond qua grootte. Dit is iets wat in de praktijk zo gegroeid lijkt te zijn, mede door de eerder gememoreerde expertise van de respondent van de Veiligheidsregio, en vervolgens is vastgelegd in hoe vergunningverlening plaatsvindt, maar niet is gebaseerd op wettelijke bevoegdheden. Hierbij trekt de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing de grenzen van de eigen bevoegdheden dus veel ruimer dan formeel is vastgelegd, maar opvallend is dat de andere partijen dit eveneens doen en hierdoor dus weinig frictie ontstaat.

Verkeersmarinier: “We nemen het nodige in de vergunning op om dat te bereiken, we hebben onze eigen verkeersinstrumenten, en we hebben als instrument dat we adviseren.”

Deze interpretatie van bevoegdheden strookt min of meer met de formele bevoegdheden van de Verkeersmarinier. Handhavende bevoegdheden tijdens het evenement heeft deze niet, maar door middel van advisering vooraf kan de Verkeersmarinier wel de nodige maatregelen nemen om de

doorstroom van verkeer zoveel mogelijk te garanderen, overlast te voorkomen en eventueel evenementen op een andere plaats door te laten gaan. Hierbij geldt dat de voorschriften waarop de Verkeersmarinier een handhavende bevoegdheid heeft allemaal ook onder de politietaken vallen, met uitzondering van het verkeersplan.

Samenvattend blijkt uit het bovenstaande dat de meeste partijen aangeven minder bevoegdheden te hebben dan eigenlijk op basis van wat formeel is vastgelegd verwacht mag worden. Hierdoor heeft met name de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio veel zaken naar zich toegetrokken, hoewel de respondent zelf volmondig toegeeft qua formele bevoegdheden eigenlijk niets te kunnen. Logisch gevolg hiervan is dat andere partijen dus min of meer uit hun eigen bevoegdheden gedrukt worden, maar zoals bleek in hoofdstuk 5 hebben de meeste partijen daar geen problemen mee sinds de samenwerking in het algemeen goed verloopt tussen de partijen.

6.4 De rollen van actoren

In de praktijk is echter gebleken dat de positie die partijen binnen het systeem innemen niet altijd overeenkomt met hun formele bevoegdheden. Vandaar dat tijdens de interviews aan partijen is gevraagd wat zij als de belangrijkste partijen binnen het systeem zien, of er partijen aan te wijzen zijn die leidend zijn binnen het proces, en of er partijen zijn die een vergunningaanvraag kunnen realiseren dan wel blokkeren zonder de medewerking van anderen.

Rangorde op basis van formele bevoegdheden	Aantal malen genoemd in interviews als belangrijke partij	Aantal malen genoemd als partij die proces op sleeptouw neemt	Aantal malen genoemd in interviews als partij die vergunning kan realiseren	Aantal malen genoemd in interviews als partij die vergunning kan blokkeren
Politie	Politie (10x)	Politie (6x)	Politie (2x)	Politie (7x)
Directie Veiligheid	Veiligheidsregio (6x)	Veiligheidsregio (4x)	Brandweer Directie Veiligheid (1x)	Veiligheidsregio (5x)
Brandweer	Verkeersmarinier (5x)	Brandweer Directie Veiligheid (2x)		Brandweer (3x)
Stadstoezicht	Brandweer Gemeentewerken (4x)	Gemeentewerken (1x)		Verkeersmarinier (2x)
Gemeentewerken GHOR Stadsontwikkeling Veiligheidsregio Verkeersmarinier	Directie Veiligheid Stadstoezicht (3x)			
	GHOR Stadsontwikkeling (1x)			

Het eerste wat hierbij opvalt, is dat de politie niet alleen qua formele bevoegdheden als belangrijkste partij gezien wordt. Binnen elke manier die gebruikt is om de daadwerkelijke invloed van partijen te meten staat de politie bovenaan. Hoewel de meeste geïnterviewden van mening waren dat er geen partij is die zonder de hulp van anderen een vergunning kan realiseren, wordt zelfs daar door enkelen de politie genoemd, terwijl Directie Veiligheid de partij is die de vergunning afgeeft. Op basis van de bevoegdheden met betrekking tot openbare orde en veiligheid wordt de politie logischerwijs ook gezien als partij die een evenementenvergunning zelfstandig kan blokkeren.

Hiertegenover staat dat Directie Veiligheid in de praktijk in veel mindere mate als een invloedrijke partij gezien wordt dan de formele bevoegdheden doen vermoeden. Sowieso wordt de partij al relatief weinig genoemd als belangrijke speler, en hoewel Directie Veiligheid wel wordt genoemd als de partij die uiteindelijk de knoop door moet hakken of een vergunning verstrekt wordt, zien de meeste partijen het vooral als een coördinerende en/of faciliterende partij, en niet zozeer als een partij die zelf invloed heeft. Geen enkele geïnterviewde is zelfs van mening dat Directie Veiligheid een vergunning zelfstandig kan blokkeren.

De brandweer wordt voornamelijk gezien als een partij die door middel van het intrekken of niet afgeven van een gebruiksvergunning een evenement kan blokkeren en wordt wel gezien als één van de belangrijke partijen binnen het systeem, maar wordt nauwelijks genoemd als leidende partij of partij met de mogelijkheid om een vergunning zelfstandig te realiseren. Dit komt min of meer overeen met de positie die in de praktijk verwacht mag worden op basis van de formele bevoegdheden.

Stadstoezicht heeft in de praktijk eveneens een rol die verwacht kan worden op basis van de formele bevoegdheden. Wat wel opvalt, is dat de partij zichzelf ziet als partij die vergunningverlening kan blokkeren, terwijl verder niemand dit benoemt.

Van de partijen met formeel relatief beperkte bevoegdheden valt met name de praktijkpositie van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing op. Op basis van de formele bevoegdheden heeft de partij niet veel in te brengen, iets wat de geïnterviewde medewerker ook zelf benoemde: "Wij hebben maar deels een poot waarop we kunnen staan, en als dat meer over de inhoud gaat ga je naar de gebruiksvergunning toe." en de vraag of ze over formele bevoegdheden beschikken met "Nee." beantwoordt. Het blijkt dat dit met name vanwege de expertise van de betreffende persoon in de praktijk zo is gegroeid, getuige de grote hoeveelheid keren dat de partij genoemd wordt als zowel belangrijk als leidend binnen het proces en als beschikkend over de mogelijkheid om een evenement te blokkeren.

Bij de overige partijen valt op dat zowel Gemeentewerken als Verkeersmarinier relatief vaak genoemd worden als belangrijke partijen, alsmede partijen die vergunningverlening kunnen blokkeren. Dit kan verklaard worden door het feit dat deze partijen bevoegdheden op specifieke gebieden hebben: Gemeentewerken adviseert of het qua buitenruimte mogelijk is om het evenement te organiseren (bijvoorbeeld dat er geen werkzaamheden plaatsvinden), en de Verkeersmarinier is verantwoordelijk voor het zo soepel mogelijk verlopen van verkeersstromen binnen de gehele stad, hetgeen prioriteit heeft boven evenementen, uitzonderingen daargelaten.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van vier categorieën boundary judgments gekeken naar de interpretatie die individuele actoren binnen het systeem geven aan de institutionele regels.

De eerste categorie waarnaar gekeken is zijn de doelen van de actoren binnen het systeem. Wat hierbij opvalt is dat alle actoren binnen het systeem voornamelijk het zorgen voor een veilig verloop van evenementen zien als primair doel van het systeem, en niet zozeer het uitvoering geven aan het evenementenvergunningbeleid. Binnen dit algemene doel hebben alle actoren subdoelen. Zo is de brandweer vooral gericht op het creëren van veilige vluchtroutes voor het geval er een calamiteit uitbreekt, probeert Gemeentewerken schade aan de buitenruimte zoveel mogelijk te voorkomen, en zijn ondermeer de politie, Stadstoezicht, GHOR en de Veiligheidsregio voornamelijk gericht op het handhaven van openbare orde en veiligheid. Het doel van de politie komt het meest overeen met het doel van het gehele systeem. De samengesteldheid komt hierbij terug in het gegeven dat elke actor doelen heeft die in meer of mindere mate botsen met die van andere actoren in het systeem. Als gevolg hiervan hebben partijen altijd met elkaar te maken bij het realiseren van hun eigen doelen, waarbij ze vaak niet de mogelijkheid hebben om de belangen van andere partijen te negeren en er dus samen uit moeten zien te komen.

De tweede categorie is welke waarden actoren belangrijk vinden met betrekking tot de vergunning. Opvallend is dat de partijen die in mindere mate een grote rol hebben binnen het systeem juist de

partijen zijn die het belang van een integrale vergunning benadrukken. Met name GHOR en Verkeersmarinier zijn van mening dat de evenementenvergunning nu nog te vaak onvoldoende allen belangen afweegt en bestaat uit losse stukjes tekst die te weinig samenhang met elkaar vertonen. Directie Veiligheid en de brandweer zijn met name van mening dat hij meer SMART zou moeten, Politie Rotterdam-Rijnmond is vooral kritisch over in hoeverre de gedachtegang van vergunningverlening nog van deze tijd is. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het voor de 'kleinere' partijen belangrijker is om een integrale vergunning af te leveren om zo hun belangen te vertegenwoordigen. Voor bijvoorbeeld de politie is dit minder relevant aangezien openbare orde en veiligheid sowieso al prioriteit heeft binnen de vergunningverlening, maar als actoren als Gemeentewerken, de GHOR en de Verkeersmarinier hun doelen willen behalen zijn ze in hogere mate afhankelijk van andere partijen dan de politie.

Hierbij is het van belang om te bekijken waar partijen grenzen trekken wat betreft hun eigen bevoegdheden, oftewel de derde categorie boundary judgments. Zo heeft de brandweer met de mogelijkheid om de gebruiksvergunning van een evenemententerrein in te trekken een sterke troef in handen, maar geeft de respondent aan deze eigenlijk nauwelijks te gebruiken, en zeker niet als machtsmiddel. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat ze eigenlijk geen formele bevoegdheden ten opzichte van de overige actoren hebben behalve het geven van een negatief advies, waarna het de overweging is van Directie Veiligheid of een evenementenvergunning alsnog verstrekt wordt of niet. Directie Veiligheid geeft aan dat een verstrekte vergunning na een negatief van één of meerdere diensten een grote zeldzaamheid is. Hierdoor hebben diensten dus officieus de mogelijkheid om een evenement niet door te laten gaan door middel van een negatief advies, maar in de praktijk zorgt Directie Veiligheid er altijd voor dat actoren alsnog eruit komen en een eventueel negatief advies vermeden of ingetrokken wordt, bijvoorbeeld door het verbinden van extra voorschriften aan de vergunning. De meeste actoren geven dus aan minder bevoegdheden te hebben dan formeel het geval is, met als grote uitzondering de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio die aangeeft in de praktijk een grote rol te spelen, terwijl hiervoor formeel geen basis bestaat.

In de praktijk valt op dat met name de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio een veel grotere rol toebedeeld krijgt door de andere actoren dan op basis van de formele bevoegdheden mag worden verwacht. Zoals verwacht wordt de politie door de meeste actoren als leidend gezien, ook als partij die de vergunning kan blokkeren, maar de Veiligheidsregio is in alle categorieën waarmee het aanzien van een actor in beeld gebracht is de nummer twee. Verder valt op dat Directie Veiligheid door de overige actoren met name gezien wordt als partij die faciliterend is en uiteindelijk op basis van de advisering van de diensten de knoop door moet hakken of een vergunning wordt verleend of niet, maar verder niet als leidende partij of als partij met de mogelijkheid om een evenement te blokkeren wordt gezien. De brandweer is een partij die formeel niet veel bevoegdheden heeft maar door de mogelijkheid om de gebruiksvergunning in te trekken in de praktijk een grote rol kan spelen, maar zoals de respondent aangaf wordt dit vrijwel nooit gedaan en wordt de brandweer door de andere partijen als een relatief kleine partij gezien. De overige actoren hebben voornamelijk specialistische beleidsterreinen en worden gezien als partijen die een rol in de marge spelen.

7. Het handhavingsprotocol en de verwachte veranderingen hierdoor

In de vorige hoofdstukken is aan de hand van de formele en informele institutionele regels die gelden binnen het systeem, en de individuele interpretaties (boundary judgments) door actoren hiervan, in beeld gebracht hoe het systeem van vergunningverlening voor evenementen binnen Rotterdam functioneert. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de verwachte invloed die het handhavingsprotocol zal hebben op de manier van advisering en vergunningverlening binnen dit systeem. Eerst wordt kort weergegeven wat het handhavingsprotocol precies inhoudt en hoe de totstandkoming ervan is verlopen, aangezien tussen het streven aan het begin van het traject en het voorlopige resultaat grote verschillen zitten. Daarna wordt gekeken in hoeverre het voldoet aan de kenmerken van een vorm van interventie door middel van procesontwerp, om aan de hand hiervan te bekijken welke gevolgen dit met zich meebrengt wat betreft de boundary judgments van individuele actoren, en of deze veranderingen naar verwachting ook door zullen werken en gevolgen zullen hebben voor de geldende formele en informele institutionele regels binnen het systeem.

7.1 Het handhavingsprotocol

Tot dusverre is vooral het proces voorafgaand aan een evenement besproken, met name de diverse vormen van overleg tussen de betrokken actoren, advisering door de diensten, en het uiteindelijke besluit van Directie Veiligheid om al dan niet een vergunning voor een evenement te verlenen. Aanvankelijk was het handhavingsprotocol voornamelijk bedoeld als instrument voor tijdens en na evenementen: welke betrokken actor is waarvoor verantwoordelijk, en wie doet precies wat als een organisator zich niet aan de voorschriften houdt die in zijn evenementenvergunning staan? Gedurende de ontwikkeling van het handhavingsprotocol is deze focus echter steeds breder geworden, waardoor uiteindelijk niet alleen de evenementenvergunning (oftewel het 'eindproduct' van het hele vergunningverleningproces), maar ook de rol die van diensten verwacht wordt in het traject voorafgaand aan de vergunningverlening wordt beïnvloed.

Het proces van het opstellen van een handhavingsprotocol is ingezet in 2010, naar aanleiding van het COT-rapport. In de twee jaar dat het proces al liep ten tijde van het begin van dit onderzoek is voornamelijk geprobeerd om tot een document te komen dat zowel zo breed als specifiek mogelijk was: alle vormen van mogelijke overtredingen werden gepoogd erin mee te nemen, met per overtreding specifiek bepaalde vervolghandelingen daaraan gekoppeld. Daarbij werden factoren meegenomen zoals de houding van de overtreder en eventuele voorgaande overtredingen. Hierdoor is bij de diensten het beeld ontstaan dat Directie Veiligheid grotendeels alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar zich toe wilde trekken, in plaats van deze zo veel mogelijk bij de betreffende diensten te laten liggen. Het proces is meerdere malen min of meer stil komen te liggen doordat dagelijkse werkzaamheden voorrang hadden, maar eind 2011 is het tot een prioriteit gemaakt.

Gedurende het traject van het opstellen van het handhavingsprotocol hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met de betrokken diensten, in de meeste gevallen met medewerkers die ook als respondenten voor dit onderzoek gediend hebben. Hierin is onder meer ter sprake gekomen welke verwachtingen zij hebben met betrekking tot het handhavingsprotocol. Al met al liep het hele proces om tot een handhavingsprotocol te komen begin februari 2012, toen werd begonnen met dit onderzoek, al twee jaar, waardoor bij meerdere diensten het idee was ontstaan dat het project een stille dood was gestorven. Daarnaast bleek vooral bij diensten de indruk te bestaan dat Directie Veiligheid toezicht en handhaving bij evenementen door middel van het handhavingsprotocol naar zich toe ging trekken. Dit was in het begin van het traject deels het geval, maar doordat gebruik gemaakt werd van het "high trust, high penalty" principe plus de constatering dat in de praktijk toezicht en handhaving al redelijk goed geregeld zijn binnen Rotterdam is hiervan afgestapt. Uitgangspunt is dat de betrokken diensten dezelfde taken houden met betrekking tot toezicht en handhaving, maar dat Directie Veiligheid de mogelijkheid krijgt om achteraf sancties op te leggen (het handhavingsarrangement) en er beter wordt vastgelegd welke partij waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast spraken meerdere partijen de wens uit dat met de invoering van het handhavingsprotocol

ook sancties opgelegd (kunnen) worden door Directie Veiligheid als organisatoren stukken voor de dienstoverleggen te laat of incompleet inleveren. Hoewel dit in eerste instantie geen overweging is geweest bij de opstelling van het handhavingsprotocol wordt dit gesignaleerde probleem wel grotendeels ondervangen door de hierboven beschreven nieuwe rol die van de diensten verwacht wordt met betrekking tot advisering. Hierbij is voor Directie Veiligheid als feitelijke procesmanager de taak weggelegd om ervoor te zorgen dat organisatoren zich beter houden aan het 'spoorboekje' dat voor elk evenement wordt opgesteld waarin staat wanneer welke stukken moeten worden aangeleverd door zowel organisatoren als adviserende diensten.

Gaandeweg het proces van het opstellen van het handhavingsprotocol bleek dat veel zaken waarvan beoogd werd om ze door middel van het protocol te regelen in de praktijk eigenlijk al als zodanig functioneerden. Dit is deels het gevolg van de in de inleiding genoemde veranderingen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van het COT-rapport, met name de nieuw ingevoerde standaardopzet van dienstoverleggen die een aanbeveling uit dit rapport was. Hierdoor werd het handhavingsprotocol dus grotendeels slechts het formeel vastleggen van zaken die in de praktijk al geregeld waren, waardoor de te verwachten gevolgen ervan relatief beperkt zullen zijn.

Zoals beschreven in de inleiding bestond binnen de gemeente Rotterdam al geruime tijd de wens om met een handhavingsprotocol voor evenementen te gaan werken. Hierin moest worden vastgelegd wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van de diverse partijen die betrokken zijn bij het adviseren, toezicht houden en handhaven met betrekking tot evenementen binnen Rotterdam, waarbij de nadruk ligt op de taakverdeling tijdens evenementen. Gedurende het traject waarin het handhavingsprotocol opgesteld werd, is echter gebleken dat dit een taai en complex dossier is. Hoewel, zoals aan het einde van het vierde hoofdstuk geconcludeerd, de hoeveelheid aan partijen die betrokken zijn en het aantal afhankelijkheden daartussen relatief meevalt, leidt met name de aanwezigheid van bevoegdheden die elkaar overlappen tot onduidelijkheden. Dit komt goed naar voren in het schema dat is opgesteld met de bevoegdheden van de partijen. Hierin zijn bovendien ook nog DCMR, DHMR, deelgemeenten, GGD, RET en Roteb meegenomen als aanvullende partijen met bevoegdheden. Het volledige schema zoals opgesteld voor het handhavingsprotocol is terug te vinden in bijlage 4. Gaandeweg bleek dat om tot een werkbaar handhavingsprotocol te komen diverse andere, hieraan gerelateerde zaken eveneens dienden te veranderen of voor het eerst geregeld dienden te worden. Gezien het feit dat deze zaken gerelateerd zijn aan het handhavingsprotocol en eveneens invloed zullen hebben op de manier van werken, worden deze hier eerst kort weergegeven. Na deze toelichting zal de term 'handhavingsprotocol' worden gehanteerd voor het hele pakket aan veranderingen die doorgevoerd zijn of zullen worden.

7.1.1 Het stroomlijnen en handhaafbaar maken van de vergunning

Tijdens het opstellen van het handhavingsprotocol bleek vrij snel dat de evenementenvergunning zoals die door de gemeente Rotterdam werd afgegeven dusdanig uitgebreid en complex was dat hierop nauwelijks te handhaven viel. Als voorbeeld kan de vergunning voor de Marathon van Rotterdam genomen worden: zoals deze is afgegeven voor de editie van 2012 bestond deze uit 22 pagina's, met daarin een mengeling van algemeen geldende wet- en regelgeving, werkafspraken tussen de organisator en diverse diensten, voorschriften die ook in veiligheids- of verkeersplannen staan, en overige punten die de betrokken diensten belangrijk vinden om vermeld te hebben. Hier kwam nog eens bij dat het overgrote deel van deze voorschriften niet of nauwelijks meetbaar was, waardoor overtredingen moeilijk vast te stellen waren, er bijna niet op te handhaven viel en er dus geen handhavingsprotocol aan te verbinden was. Dit bleek grotendeels voort te komen uit de drang die na 'Hoek van Holland' gevoeld werd om alles vast te leggen in de vergunning, zodat het "geregeld was" als zaken tijdens een evenement mis zouden lopen. Tijdens gesprekken met Directie Veiligheid en de diensten bleek dit echter een wassen neus.

Om te komen tot een werkbaar handhavingsprotocol was het dus noodzaak om te komen tot een vergunning waarop te handhaven valt. Om dit te bewerkstelligen is alle algemeen geldende wet- en regelgeving uit de vergunning verwijderd en, indien dit noodzakelijk werd geacht, opgenomen in het evenementenvergunningenbeleid. Daarnaast zijn alle voorschriften die eveneens al onderdeel uitmaken van verkeers- of veiligheidsplan geschrapt en zijn deze verkeers- en veiligheidsplannen

integraal onderdeel gemaakt van de evenementenvergunning. Hierdoor is een vergunning overgebleven waarvan de voorschriften slechts enkele pagina's beslaan, en de nadruk ligt op de inhoud van de veiligheids- en verkeersplannen.

7.1.2 Dienstoverleggen en advisering door diensten

Een andere oorzaak van de aanzienlijke omvang van de evenementenvergunning was dat de betrokken diensten vaak pas laat in het proces van advisering hun volledige eisenpakket op tafel legden. Deels werd dit veroorzaakt door het laat aanleveren van plannen door organisatoren, waardoor het regelmatig voorkwam dat de definitieve advisering door diensten gepaard ging met een lijst aan voorschriften die nog in de vergunning opgenomen moesten worden. Aangezien de nadruk meer komt te liggen op de inhoud van de veiligheids- en verkeersplannen is het noodzakelijk dat de diensten in het traject voordat vergunningverlening plaatsvindt een actievere rol aannemen en eventuele knelpunten tijdig aangeven, zodat organisatoren deze kunnen verwerken in de plannen die zij aanleveren voor dienstoverleggen. Hierop aansluitend is het ook van belang dat organisatoren stukken tijden en volledig aanleveren, iets waaraan het in de huidige situatie nog wel eens schort. Doel van deze werkwijze is om te komen tot een vorm van advisering door de betrokken diensten bij idealiter slechts bestaat uit een 'akkoord' op de veiligheids- en verkeersplannen die opgesteld zijn door de organisator.

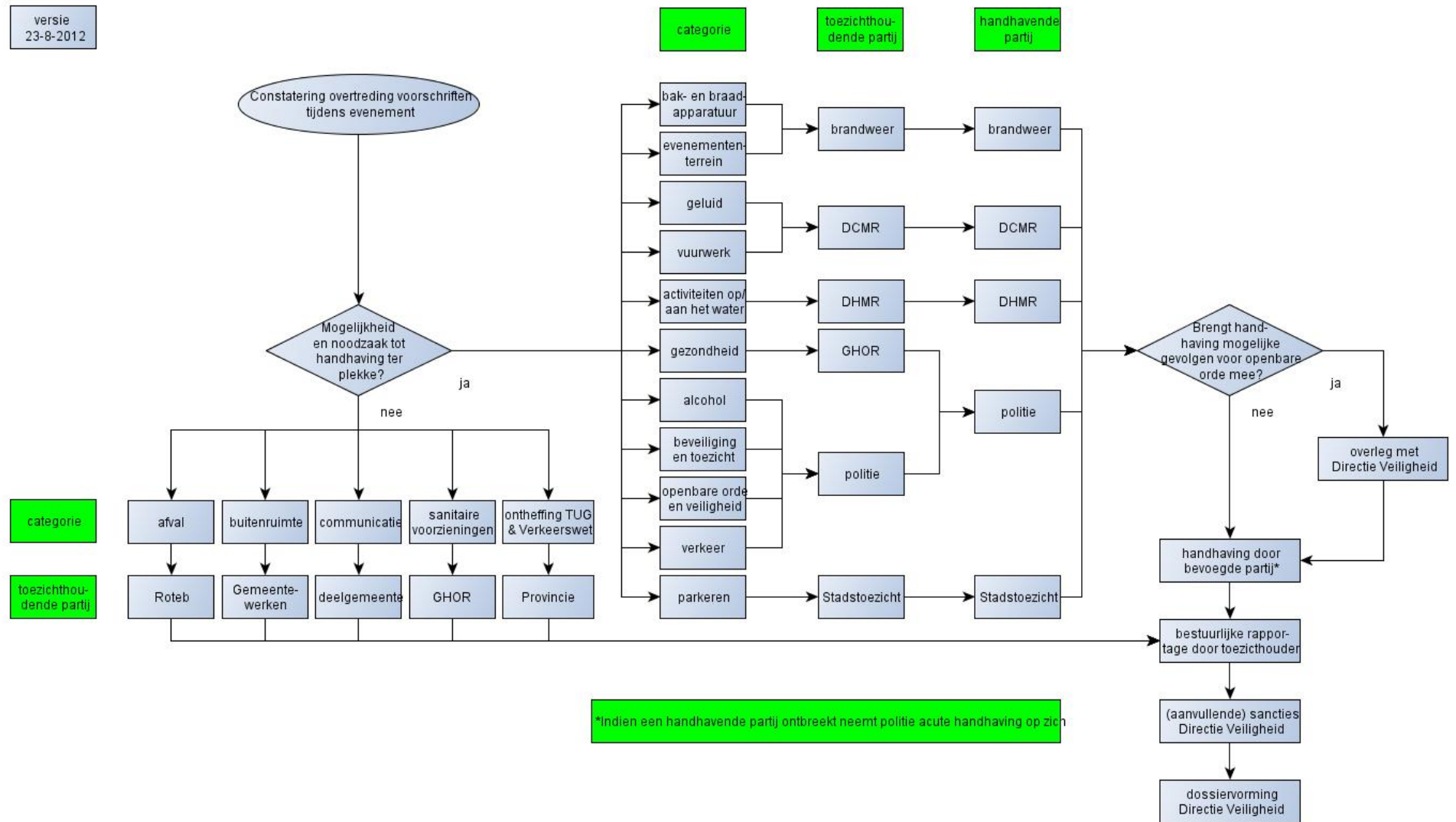
7.1.3 Afspraken over toezicht, rapportage en handhaving

Aansluitend op de gestroomlijnde en handhaafbaar gemaakte vergunning is het cruciaal dat helder is welke partij op welk gedeelte van de voorschriften toezicht houdt en, indien noodzakelijk, een bestuurlijke rapportage opstelt ten behoeve van Directie Veiligheid en/of handhaaft, waarbij het kan gaan om zowel directe handhaving als handhaving achteraf.

Tijdens de gesprekken met Directie Veiligheid en de diensten is gebleken dat hoewel op papier nog niets was vastgelegd over toezicht en handhaving tijdens evenementen, dit in de praktijk al vrij goed bleek te functioneren. Door de ingevoerde structuur met dienstoverleggen, waarbij alle relevante diensten met elkaar om de tafel zitten om evenementen één voor één specifiek door te spreken, is het goed mogelijk gebleken om afspraken te maken over wie precies wat op zich neemt. Dit beeld werd nog eens versterkt door een rondje langs andere (grote) gemeenten waar pogingen gedaan zijn om dergelijke afspraken vast te leggen: vaak bleken deze afspraken in de praktijk juist totaal niet te werken. Wat dat betreft was de gemeente Rotterdam in de gunstige positie waarbij het vastleggen van de verdeling het voornaamste was; er hoeft geen grote verandering qua verdeling van de taken plaats te vinden, op het verdelen van taken met betrekking tot handhaving achteraf en het opstellen van rapportages ten behoeve daarvan na. Gevolg hiervan is wel dat de gevolgen die het handhavingprotocol met zich mee zal brengen naar verwachting niet heel ingrijpend zullen zijn.

Om alles vast te leggen is allereerst een verdeling gemaakt van de voorschriften die in de vergunning staan in categorieën, waarna vervolgens per categorie partijen zijn geïdentificeerd die verantwoordelijk zijn voor het houden van toezicht gedurende het evenement, het eventueel acuut handhaven indien dit noodzakelijk is en het opstellen van een bestuurlijke rapportage ten behoeve van Directie Veiligheid. Daarnaast is de mogelijkheid toegevoegd dat partijen achteraf sancties opleggen of dit overlaten aan Directie Veiligheid, hetgeen voorheen slechts sporadisch en inconsequent gebeurde. Deze verdeling ziet er als volgt uit:

versie
23-8-2012



7.1.4 Handhavingsarrangement

Aansluitend op bovengenoemde zaken is het sluitstuk van het handhavingsprotocol het zogenoemde handhavingsarrangement. Hierin is vastgelegd welke sancties achteraf opgelegd kunnen worden indien een organisator zich niet aan afspraken heeft gehouden. Dit handhavingsarrangement is qua opbouw gebaseerd op het handhavingsarrangement Horeca dat al door Directie Veiligheid werd gehanteerd (door Beleid & Interventie in plaats van Team Evenementen). Hierbij vormt de basis het concept "high trust, high penalty": in toenemende mate worden verantwoordelijkheden bij de organisator gelegd, maar als blijkt dat deze afspraken niet nakomt worden in toenemende mate zware sancties opgelegd. Hierbij is in het handhavingsarrangement, aansluitend op de systematiek uit het voorgaande schema met handhaving tijdens evenementen, een onderscheid gemaakt in hoe cruciaal de afspraken zijn die niet worden nagekomen. Als het gaat om zaken die betrekking hebben op de openbare orde en veiligheid volgen direct sancties, terwijl bij bijvoorbeeld het niet goed schoonhouden van toiletten eerst een waarschuwing wordt gegeven en de organisator de gelegenheid krijgt om zijn fout te herstellen. De meest recente versie van dit arrangement, dat nog aan verandering onderhevig zal zijn, is terug te vinden in bijlage 5.

7.2 Het handhavingsprotocol als vorm van interventie

In het theoretisch kader zijn een aantal kernelementen benoemd die gezien worden als kenmerkend voor procesontwerp. Hieronder zijn deze schematisch weergegeven, met daarnaast in hoeverre ze aanwezig zijn in de oude situatie, en of de invoering van het handhavingsprotocol hier naar verwachting verandering in zal brengen.

Kernelement	Ontwerpprincipes	Aanwezig binnen oude situatie?	Aanwezig binnen nieuwe situatie?
Openheid	Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken	Ja: de partijen die blokkade- en realisatiemacht hebben zijn betrokken, alsmede partijen met inhoudelijke kennis. Kanttekening: externe belanghebbenden niet.	Ja: de partijen die blokkade- en realisatiemacht hebben zijn betrokken, alsmede partijen met inhoudelijke kennis. Kanttekening: externe belanghebbenden niet.
	Vooraf worden zo min mogelijk inhoudelijke keuzes gemaakt	Deels: traject van advisering en vergunningverlening staat vooraf grotendeels vast, maar inhoud kan verschillen.	Inhoudelijke keuzes dienen eerder gemaakt te worden vanwege grotere rol diensten in voortraject.
	Transparantie van proces en procesmanagement	Deels: Directie Veiligheid is procesmanager, maar maakt ook inhoudelijke afwegingen.	Proces wordt transparanter door heldere rolverdeling. Directie Veiligheid speelt wel nog steeds dubbelrol.
Beschermen kernwaarden	Commitment aan het proces, niet aan het resultaat	Ja: partijen zitten tot einde in proces, maar kunnen dan negatief adviseren	Partijen dienen problemen eerder aan te geven, waardoor negatief advies aan het einde 'not done' is
	Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld	Nee: partijen zitten vast aan deelbeslissingen, zoals advisering op voorlopige stukken.	In principe geen verandering, wel worden commitments naar voren geschoven.
	Het proces kent exit-regels	Nee: partijen kunnen niet uit het proces stappen.	Nee: partijen kunnen niet uit het proces stappen.
Voortgang	Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag	Deels: niet formeel vastgelegd, maar om relaties goed te houden vertonen meeste partijen coöperatief gedrag.	Deels: niet formeel vastgelegd, maar om relaties goed te houden vertonen meeste partijen coöperatief gedrag.

	Het proces kent een zware personele bezetting	Deels: personen die deelnemen namens partijen hebben tot op zekere hoogte beslisbevoegdheid, maar zijn niet eindverantwoordelijk.	Deels: personen die deelnemen namens partijen hebben tot op zekere hoogte beslisbevoegdheid, maar zijn niet eindverantwoordelijk.
	Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggestopt	Deels: deelnemende personen kunnen niet zelf escaleren maar moeten dit via hogerop in hun eigen organisatie doen.	Deels: deelnemende personen kunnen niet zelf escaleren maar moeten dit via hogerop in hun eigen organisatie doen.
	De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces	Nee: omgeving wordt buiten beschouwing gelaten, tenzij zich problemen voortdoen.	Nee: omgeving wordt buiten beschouwing gelaten, tenzij zich problemen voortdoen.
	Command and control wordt als aanjager van het proces benut	Deels: bevoegdheden van enkele partijen kunnen worden ingezet om voortgang te bevorderen, maar ook om deze te vertragen. Geen centrale partij met macht.	Bevoegdheden van partijen zijn verhelderd, waardoor deze specifieker ingezet kunnen worden t.b.v. de voortgang. Geen centrale partij met macht.
Inhoud	Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden zijn gescheiden	Nee: betrokken partijen zijn zowel experts als belanghebbenden.	Toezicht en handhaving worden op sommige gebieden uit elkaar getrokken of helderder afgebakend, waardoor experts en belanghebbenden verschillende rollen worden.
	Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie: selectie vindt op "juiste" moment plaats	Deels: besluiten worden soms al vroeg genomen, om vervolgens te kijken hoe deze mogelijk gemaakt kunnen worden.	Besluiten dienen in een eerder stadium genomen te worden.

In bovenstaande schema is te zien dat het er op meerdere punten binnen proces wisselende gevolgen optreden wat betreft het voldoen aan de kenmerken van het ontwerpprincipie openheid. De manier van werken voldeed hier al grotendeels aan doordat alle relevante partijen bij het besluitvormingsproces betrokken zijn, hetgeen logischerwijs niet verandert door het handhavingsprotocol. Wel blijft de kanttekening staan dat externe partijen, zoals omwonenden van evenementen, nog steeds niet betrokken worden. Daarnaast neemt de openheid enigszins af doordat al in een ander stadium van het vergunningverleningstraject inhoudelijke keuzes gemaakt dienen te worden doordat diensten niet meer aan het einde in hun adviezen een waslijst aan voorschriften op kunnen nemen; deze zouden dan al in de veiligheids- en verkeersplannen verwerkt moeten zijn. De integraliteit wordt daardoor wel vergroot. De transparantie van het proces wordt naar verwachting vergroot, doordat de termijnen die vastgesteld worden in het spoorboekje aan het begin van het traject beter gehandhaafd worden, waardoor het voor alle betrokken partijen helderder is in welke fase van de vergunningverlening het proces zich bevindt, hetgeen een veelgenoemd kritiekpunt was van de diensten tijdens de interviews.

Wat opvalt, is dat zowel in de oude als de nieuwe situatie niet volledig voldaan wordt aan de ontwerpprincipes van het kernelement bescherming van kernwaarden. Exit-opties bestaan alleen als partijen van mening zijn dat een evenement niet belangrijk of groot genoeg is om bij betrokken te zijn, waardoor ze feitelijk altijd tot het einde van het proces meedraaien. In de oude situatie kan eventueel nog een negatief advies gegeven worden waardoor ze zich niet aan het resultaat hoeven te committeren, maar met de veranderde wijze van werken wordt verwacht dat ze eventuele problemen eerder aangeven en dus eerder vastzitten aan een positieve uitkomst van het proces.

Aan de ontwerpprincipes voor het kernelement voortgang wordt zowel in de oude als de nieuwe situatie deels voldaan. Er bestaan wel winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag in het proces: actoren kunnen hun eigen belangen het beste vertegenwoordigen (dit zijn de winstmogelijkheden) door middel van samenwerking met andere actoren (de prikkels voor coöperatief gedrag). Ook de personele bezetting van het proces verandert in principe niet: de medewerkers van de diensten die betrokken zijn bij de overleggen en advisering hebben tot op zekere hoogte beslisbevoegdheid om te komen tot positieve of negatieve adviezen met betrekking tot een evenement, maar met name in het geval van negatieve advisering of als er conflicten optreden met andere diensten zullen ze het vaak hogerop moeten spelen, binnen de eigen organisatie of daarbuiten. Dit is gerelateerd aan het 'diep wegstoppen' van conflicten binnen het proces: doordat de personen die betrokken zijn bij de overleggen zelf niet de mogelijkheid om te escaleren worden conflicten grotendeels daarbuiten gelaten en is het een vrij grote stap om op te schalen. Zoals al aangegeven bij het kernelement openheid wordt de omgeving van het proces in principe niet meegenomen en verandert dit ook niet met de komst van het handhavingsprotocol. Op het gebied van command en control is in beide situaties geen aangewezen partij die overige actoren kan dwingen tot het nemen van besluiten, hoewel Directie Veiligheid wel een coördinerende rol heeft. Wel kan Directie Veiligheid de vastgelegde verdeling van taken en bevoegdheden gebruiken om conflicten mogelijk op te lossen.

Het kernelement inhoud tot slot kenmerkt zich in de oude situatie door een overlap in inhoudelijke kennis en het hebben van belangen. Hierdoor zijn in feite geen partijen aan te wijzen die als onpartijdig of onafhankelijk gezien kunnen worden; alle partijen hebben kennis die ze voornamelijk zullen gebruiken om hun eigen belangen te behartigen. Hierbij is Directie Veiligheid uiteindelijk de partij die de diverse belangen afweegt en de knoop doorhakt. Wat betreft het traject voorafgaande aan een evenement verandert dit niet, maar doordat voor sommige onderdelen van de vergunning toezicht tijdens evenementen bij een partij blijft liggen maar handhaving achteraf bij Directie Veiligheid terechtkomt (met behulp van het handhavingsarrangement) wordt hier wel een onderscheid gemaakt tussen de rol van expert (de dienst die toezicht houdt) en belanghebbende (Directie Veiligheid voor de sanctionering). Tot slot verandert het principe dat vanuit een inhoudelijke variëteit een selectie gemaakt wordt niet, maar doordat in een eerder stadium in het proces al keuzes gemaakt dienen te worden zal de inhoudelijke variëteit mogelijk wel afnemen.

7.2.1 De verwachte gevolgen van het handhavingsprotocol voor boundary judgments

In hoofdstuk 6 zijn vier soorten boundary judgments beschreven die actoren hanteren: doelen, waarden, grenzen, en rollen.

Naar verwachting zal de invoering van het handhavingsprotocol in grote lijnen geen gevolgen hebben voor de boundary judgments die actoren hanteren met betrekking tot hun doelen. Deze doelen zijn in feite het bestaansrecht van de organisatie (of in ieder geval de reden waarom de organisatie betrokken wordt bij het adviseren voor evenementen), waardoor het niet waarschijnlijk is dat deze veranderen. Hieruit komt voort dat de overlap die bestaat tussen de doelen van de actoren binnen het systeem ook niet zal worden weggenomen door het handhavingsprotocol.

De boundary judgments met betrekking tot de waarden van actoren zijn behandeld aan de hand van de eisen die actoren stellen aan een vergunning die in het geheel kwalitatief goed is, en niet louter voldoet aan de individuele doelen van actoren. Hierbij viel op dat met name de kleinere partijen het belang van een integrale vergunning benadrukken, terwijl grotere partijen als politie en de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio hier minder de nadruk op leggen. Doordat bij de invoering van het handhavingsprotocol de nadruk meer op de veiligheids- en verkeersplannen komt te liggen zullen naar verwachting de eisen die de actoren stellen aan de vergunning als geheel ook veranderen, waardoor meer overeenstemming ontstaat over dat een vergunning pas volledig goed is als deze integraal is. Een voorname (gehoopte) verandering is de consensus over de eisen die aan een 'goed product' worden gesteld. Meerdere respondenten geven aan dat de huidige vergunning te wensen overlaat wat betreft integraliteit en meetbaarheid, met daaruit voortvloeiend handhaafbaarheid. Door middel van de nieuwe manier van advisering, behorend bij het

handhavingsprotocol, worden deze beide aspecten sterk verbeterd, maar hierbij is het van belang dat niet alleen Directie Veiligheid, maar ook de diensten zich bewust worden van de eisen die gesteld worden aan de nieuwe vorm van vergunningverlening, en dus ook de rol die zij daar zelf in spelen.

Zoals beschreven bij de boundary judgments met betrekking tot de grenzen van actoren komen deze in veel gevallen niet overeen met de bevoegdheden die zijn vastgelegd. Een verwacht gevolg van het handhavingsprotocol is dat deze boundary judgments in hogere mate overeen zullen komen met wat de formele bevoegdheden zijn van actoren, zodat ook voor andere actoren helderder wordt wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van de partijen binnen het systeem. Hierbij kan wel de kanttekening geplaatst worden dat in de praktijk de samenwerking tussen de partijen al vrij goed verloopt als gevolg van het invoeren van integrale dienstenoverleggen, dus mogelijk is de praktijk hier al op vooruit gelopen en zullen de praktische gevolgen alsnog meevallen.

De rollen van partijen worden eveneens bepaald door boundary judgments. Als gevolg hiervan heeft een partij als de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio zich in de praktijk een veel prominentere positie verworven dan op basis van de formele bevoegdheden logisch is. Vanwege de rijkelijk aanwezige ervaring en kennis die daar aanwezig is vormt dit in de praktijk een toegevoegde waarde, maar dit kan tot problemen leiden als zaken met betrekking tot een evenement mislopen en onderzoek volgt hoe de advisering en vergunningverlening precies tot stand is gekomen (denk hierbij aan Hoek van Holland). Vandaar dat een verwacht gevolg is van het handhavingsprotocol dat of de rol van partijen beleidsmatig wordt vastgelegd (waarbij de Veiligheidsregio als voorbeeld geldt van een partij die meer bevoegdheden krijgt), of de praktische rol van dergelijke partijen in de praktijk af zal nemen. Dit is afhankelijk van de invulling die gegeven wordt aan het handhavingsprotocol.

Het blijft een gegeven dat, zelfs met de invoering van het handhavingsprotocol, binnen het systeem verschillende partijen verschillende doelen en belangen zullen hebben. Door echter vast te leggen wie precies waarvoor verantwoordelijk is, zowel qua advisering vooraf als toezicht en handhaving tijdens en na een evenement, zullen partijen minder afhankelijk zijn van hun eigen boundary judgments met betrekking tot waarvoor ze verantwoordelijk zijn. In het verlengde hiervan zal naar verwachting de discrepantie die sommige actoren vertonen tussen hun formele bevoegdheden enerzijds en hun interpretatie daarvan anderzijds afnemen.

7.2.2 De verwachte gevolgen van het handhavingsprotocol voor de institutionele regels

Het handhavingsprotocol is gedurende het proces continu aan verandering onderhevig geweest. Wat begonnen is als de wens van de gemeente Rotterdam om te komen tot een instrument om escalaties bij evenementen te voorkomen, heeft uiteindelijk geleid tot diverse veranderingen in de manier waarop advisering en vergunningverlening voorafgaand aan een evenement binnen Rotterdam plaatsvindt, maar ook geleid tot nieuw beleid met betrekking tot het houden van toezicht tijdens evenementen en het eventueel naar aanleiding hiervan handhaven, zowel tijdens evenementen als na afloop hiervan.

Zoals gezegd wordt van de diensten verwacht dat ze een meer proactieve rol spelen in het traject van diverse overleggen en advisering. Hierdoor dient voorkomen te worden dat, zoals nu het geval is, ze op het moment van advisering nog met eisen komen die ze als voorschrift in de vergunning opgenomen willen zien, terwijl dit allemaal al verwerkt had moeten zijn in de diverse plannen die als bijlage bij de vergunning komen te zitten, en waaraan de diensten hun goedkeuring moeten verlenen. Hier vanuit geredeneerd zou een mogelijk gevolg kunnen zijn dat de selectie- en exclusiviteitsregels omtrent de verschillende vormen van overleg veranderen, zodat deze in hogere mate integraal plaatsvinden om eventuele problemen in een vroegtijdig stadium te signaleren en aan te geven bij de organisator, zodat die één en ander in de planvorming kan verwerken. Daarnaast gaven diverse respondenten aan dat de huidige manier van overleg voeren te gefragmenteerd is met de overleggen in verschillende samenstellingen, dus een andere manier van bepalen wie deelnemen aan een overleg behoort ook tot de mogelijkheden.

Qua exit opties zal er naar verwachting weinig verandering optreden. Binnen het systeem bestaan alleen exit opties voor diensten indien zij van mening zijn dat een evenement dusdanig kleinschalig is

dat het voor hen niet noodzakelijk is om te adviseren en bij de dienstoverleggen aanwezig te zijn, en het handhavingsprotocol is er niet op gericht om dit te veranderen.

Naar verwachting zal het handhavingsprotocol geen gevolgen hebben voor de mogelijkheden voor conflictregulering binnen het systeem. Zoals gezegd zal in toenemende mate duidelijk zijn wat de taken en bevoegdheden van iedere actor zijn waardoor de noodzaak tot conflictregulering als het goed is afneemt, maar het zal nog steeds zo zijn dat de personen die betrokken zijn bij de overleggen en advies uitbrengen moeten opschalen indien er een impasse optreedt.

De voornaamste gevolgen van het handhavingsprotocol kunnen binnen de procesregels verwacht worden bij de omgangsvormen tussen de diverse partijen. Door middel van het handhavingsprotocol wordt beleidsmatig vastgelegd welke verantwoordelijkheden de diverse partijen hebben qua advisering, toezicht en handhaving. Hoewel de meeste diensten aangaven dat de samenwerking in de praktijk met de andere diensten goed verloopt, zal door het daadwerkelijk vastleggen van wie precies wat doet in het proces van advisering een meer heldere scheidslijn ontstaan. De uitdaging hierbij is hierbij om het samenwerkende karakter tussen de diensten te behouden.

Zoals geconcludeerd in hoofdstuk 5 bestaan de formele institutionele regels binnen het systeem vooral uit de formele grondslagen van actoren. Evenals de doelen van zullen ook de formele bevoegdheden die actoren hebben naar aanleiding van het handhavingsprotocol niet veranderen, tenzij aanleiding wordt gezien om bestaande wet- en regelgeving aan te passen. Wel is het zo dat de rol die partijen spelen binnen het systeem hierdoor mogelijk verandert. Wederom is de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hierbij het voornaamste voorbeeld, aangezien die partij door de actoren binnen het systeem als een grote speler wordt gezien, zonder dat hier een formele basis voor is. Vooral als de praktische rol wordt teruggebracht zal dit leiden tot een andere rol voor de Veiligheidsregio en dus een verandering van de institutionele regels.

7.3 Conclusie

Het handhavingsprotocol heeft gedurende de ontwikkeling ervan vele gedaantes gehad. Wat aanvankelijk begonnen is als een document dat louter ging over de rolverdeling tussen betrokken partijen gedurende en na afloop van een evenement is geëindigd met het stroomlijnen van de vergunning zoals die wordt afgegeven en het meetbaar maken van de voorschriften die erin staan, een andere rol die verwacht wordt van de diensten in het voortraject, een taakverdeling van de verantwoordelijkheden van de diverse partijen, en een handhavingsarrangement met boeteclausules. Daarnaast bleek gaandeweg het proces echter ook dat veel zaken die vooraf als ambities die door middel van het handhavingsprotocol gerealiseerd moesten worden in de praktijk al zo werkten, als gevolg van het uitvoeren van de aanbevelingen van het COT-rapport.

Het totale pakket aan veranderingen heeft diverse kenmerken van een vorm van interventie in zich, met name wat betreft de toenemende transparantie van het proces, de rolverdeling tussen de diverse partijen die scherper wordt gesteld en het uit elkaar halen van geclusterde bevoegdheden. Bij een dergelijke interventie horen in potentie ook gevolgen voor de boundary judgments van de actoren binnen het systeem. Aan het feit dat diverse doelen binnen het systeem bestaan zal naar aanleiding van het handhavingsprotocol weinig veranderen. De vraag is ook of dit nodig is: alle doelen van de partijen staan in dienst van het totaaldoel, waarbij iedereen vanuit de eigen expertise een bijdrage levert. Een mogelijke verandering is wel dat de boundary judgments die partijen hierbij hanteren scherper worden vastgesteld en meer in overeenstemming komen met hun formele bevoegdheden. Dit is met name relevant voor gevallen waarbij het mis gaat en achteraf bijvoorbeeld onderzoek komt welke partij precies waarvoor verantwoordelijk is geweest. Ook zal als het goed is het proces van overleggen en advisering hierdoor soepeler verlopen, doordat partijen een beter inzicht hebben in waarvoor zowel zijzelf als andere partijen formeel verantwoordelijk zijn en welke bevoegdheden hierbij horen. Er zullen wel andere eisen door Directie Veiligheid aan de vergunning worden gesteld, dus mag ervan worden uitgegaan dat de adviserende diensten ook in toenemende mate het belang van een integrale vergunning zullen onderkennen. Ook zullen de rollen van de partijen naar verwachting meer in overeenstemming komen met hun formele basis, wat onder meer betekent dat de rol van Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio sterk zal verkleinen, of dat hiervoor

een basis vastgelegd moeten worden in de werkafspraken omtrent advisering. Daarnaast hebben enkele andere partijen nu de neiging om minder verantwoordelijkheden te nemen dan ze eigenlijk hebben, hetgeen eveneens naar verwachting zal veranderen.

De vraag is vervolgens in hoeverre deze veranderingen in boundary judgments door zullen werken in de informele institutionele regels. Doordat het handhavingprotocol nog aan verandering onderhevig is zijn deze niet zeker, maar door de proactievere rol die verwacht wordt van de deelnemers aan de diverse overleggen kan een verandering in de selectie- en exclusiviteitsregels ontstaan om meer integraliteit te creëren. Daarnaast worden de verhoudingen tussen de partijen helderder, waardoor de informele manier van met elkaar omgaan mogelijk minder zal worden. Deze manier van omgaan is echter één van de krachten van het huidige systeem; belangrijk is om dit te behouden, maar tegelijkertijd partijen zich meer bewust te maken van hun scheidslijnen. Wat betreft de exit-opties binnen het proces zullen naar verwachting helemaal geen veranderingen optreden. De mogelijkheden tot conflictregulering kunnen wel beïnvloed worden door veranderde boundary judgments wat betreft de rollen van partijen, maar zullen waarschijnlijk nog steeds voornamelijk liggen in het opschalen naar een bestuurlijk niveau en niet bij de partijen zelf. De grootste veranderingen zullen naar verwachting zich voordoen in de omgangsvormen binnen het systeem. Doordat de boundary judgments van partijen veranderen wat betreft hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen twee dingen gebeuren: de samenwerking tussen partijen verloopt soepeler doordat helderder is wat eenieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn, of het leidt tot een formalisering van het systeem waardoor de sterke mate van samenwerking die bestaat afneemt.

Wat betreft de formele institutionele regels binnen het systeem veranderen de formele bevoegdheden zelf niet, tenzij ervoor wordt gekozen om bijvoorbeeld de voornamelijk rol van de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond te formaliseren en vast te leggen in bijvoorbeeld het evenementenbeleid. Hierbij is dan echter sprake van een topdownverandering, en niet zozeer van het doorwerken van de verandering in de boundary judgments en de informele institutionele regels.

8. Conclusie

Aan het begin van het onderzoek is een centrale probleemstelling opgesteld, die vervolgens is opgedeeld in deelvragen. Door de deelvragen één voor één te beantwoorden wordt in dit hoofdstuk de centrale probleemstelling beantwoord. Vervolgens wordt een aantal aanbevelingen gedaan aan Directie Veiligheid wat zij precies met deze conclusie kunnen, en wat er met betrekking tot de vergunningverlening en het handhavingprotocol verbeterd zou kunnen worden. Tot slot vindt reflectie plaats over het onderzoek.

Uit welke elementen, interacties en doelen bestaat het systeem voor het verlenen van evenementenvergunningen?

Het systeem van evenementenvergunningverlening is formeel relatief eenvoudig van opzet. De elementen binnen het systeem zijn acht diensten en Directie Veiligheid, en zijn standaard betrokken bij de overleggen en advisering die vooraf gaan aan het verlenen van een evenementenvergunning. De interacties tussen de actoren zijn grotendeels gestandaardiseerd (hoewel niet formeel vastgelegd) door middel van de diensten-, verkeers-, veiligheids- en beleidsoverleggen, waarbij de dienstoverleggen de voornaamste vorm van overleg zijn waaraan elk van de actoren in principe standaard deelnemen. De samenstelling van de overige vormen van overleg is afhankelijk van de aard van het evenement en kan wisselen. Politie Rotterdam-Rijnmond en de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond zijn de enige partijen die aan alle vormen van overleg deelnemen.

Naast deze in meer of mindere mate integrale vormen van overleg vindt ook informeel één op één overleg plaats tussen de actoren. Als partijen waarmee het meeste informeel overleg plaatsvindt worden politie, Veiligheidsregio en Verkeersmarinier het meeste genoemd. Opvallend hierbij is dat de meeste actoren zelf relatief weinig contact opnemen met Directie Veiligheid, terwijl dit andersom een stuk vaker gebeurt. Hieruit blijkt dat Directie Veiligheid vooral een coördinerende en faciliterende functie heeft, maar door de andere partijen niet per definitie als centrale actor waarmee overleg plaatsvindt wordt gezien.

Het aantal cruciale afhankelijkheden tussen de elementen binnen het systeem is relatief laag, waarbij de voornaamste afhankelijkheid die is tussen de diensten enerzijds en Directie Veiligheid anderzijds: zonder positief advies van de diensten ten opzichte van een evenement is het voor Directie Veiligheid zo goed als onmogelijk om een vergunning te verlenen. De overige afhankelijkheden binnen het systeem bevinden zich vooral omtrent het op tijd aanleveren van stukken door organisator, Directie Veiligheid en diensten, maar in de praktijk loopt vergunningverlening hier zelden op vast.

Het formele doel van het volledige systeem is het uitvoering geven aan het evenementenvergunningbeleid van de gemeente Rotterdam. Hierin is vastgelegd welke stappen doorlopen dienen te worden voordat een evenement plaats kan vinden, maar veel verder dan dat er elke woensdag integrale dienstoverleggen plaats dienen te vinden met de organisator en alle diensten gaat dit formeel vastgelegde doel niet. De nadruk ligt op het garanderen van zowel de algemene kwaliteit van de evenementen als de openbare orde en veiligheid voor, tijdens en na het evenement.

Welke formeel vastgelegde bevoegdheden hebben de actoren binnen dit systeem?

De actoren die zich binnen het systemen bevinden hebben allen formeel vastgelegde taken en bevoegdheden, die in de meeste gevallen echter niet specifiek op evenementen zijn gericht.



De politie heeft binnen het systeem formeel veruit de meeste bevoegdheden, gebaseerd op de taak om openbare orde en veiligheid te handhaven en de mate waarop dit aansluit op het eerdergenoemde formele doel van het volledige systeem. Naast de politie heeft ook de brandweer een weliswaar kleine, maar belangrijke formele bevoegdheid gebaseerd op het afgeven en intrekken van de gebruiksvergunning die benodigd is voor evenementenlocaties. Directie Veiligheid heeft eveneens een belangrijke formele bevoegdheid met het afgeven van evenementenvergunning namens de burgemeester en de mogelijkheid om deze in te trekken of aanvullende eisen aan te verbinden indien hier aanleiding toe gezien wordt. De bevoegdheden van de overige actoren binnen het systeem zijn voornamelijk gebaseerd op specifieke eigen beleidsterreinen, zoals het garanderen van de verkeersdoorstroom door de Verkeersmarinier en het goedkeuren van tijdelijke bouwwerken door Stadsontwikkeling.

Welke informele institutionele regels gelden binnen het systeem voor evenementenvergunningverlening?

Binnen de globale grenzen die geschapen zijn door de formele bevoegdheden van de actoren binnen het systeem gelden informele institutionele regels die voor een groot deel de werking van het systeem bepalen. Deze regels worden in meer of mindere mate onderkend door alle actoren binnen het systeem. Hierbij is gebruik gemaakt van de volgende vormen van institutionele regels: selectie en exclusiviteit, exit opties, conflictregulering en mogelijkheden tot interveniëren, en omgangsvormen en informatie-uitwisseling.

Wat betreft selectie en exclusiviteit is Directie Veiligheid de actor die bepaalt welke actoren deel nemen aan de dienstoverleggen, hetgeen gebeurt op basis van praktische aspecten zoals het type evenement, de locatie, en het soort activiteiten. Gemeentewerken, politie en brandweer worden min of meer standaard gevraagd, terwijl bij grote evenementen de GHOR, Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio, Stadstoezicht, Verkeersmarinier en Stadsontwikkeling

(indien tijdelijke bouwwerken geplaatst worden) aan de dienstenoverleggen worden toegevoegd. Voor eventuele verkeersoverleggen bepaalt de Verkeersmarinier de samenstelling, terwijl voor veiligheidsoverleggen Directie Veiligheid in overleg met politie en Veiligheidsregio kijkt welke partijen uitgenodigd worden. Andere partijen worden sporadisch uitgenodigd om op basis van specifieke kennis inbreng te geven binnen het proces, maar nemen niet structureel mee aan de overleggen. Het komt wel eens voor dat externe partijen zelf aangeven om structureel onderdeel uit te willen maken van het proces, maar willen of kunnen niet aan de vereisten om standaard mee te doen voldoen: elke woensdag aanwezig zijn bij Directie Veiligheid om alle evenementen door te spreken, en vervolgens formeel advies uitbrengen.

Hoewel Directie Veiligheid niet de mogelijkheid heeft om partijen te dwingen tot oplossingen te komen, noemen de meeste respondenten dit wel als de actor die ervoor verantwoordelijk is om conflicten tussen de (adviezen van) diensten op te lossen. Hierbij wordt Directie Veiligheid een faciliterende en coördinerende rol toegedicht, maar is het ook de partij die een afweging moet maken tussen de verschillende belangen en adviezen. Indien actoren er, ook na bemiddeling door Directie Veiligheid, niet samen uitkomen en er een impasse ontstaat, zijn de enige opties om dit op te lossen opschaling binnen de eigen organisatie of naar bestuurlijk niveau. Deze regel komt voort uit de formele institutionele regels, waarbij iedere partij zijn eigen grondslag heeft en op grond hiervan negatief mag adviseren op evenementen, waarna het aan Directie Veiligheid is om te bepalen of een vergunning alsnog wordt afgegeven. Hoewel de mogelijkheid dus bestaat om negatief advies te negeren, blijkt dit in de praktijk zeer ongebruikelijk en wordt dan meestal alsnog een oplossing gevonden, of wordt het evenement afgelast.

Exit-opties bestaan alleen als evenementen geen betrekking hebben tot het terrein van een dienst, anders zitten ze er altijd in tot het einde. Dit is een regel die voortkomt uit de vaak wettelijke plicht van partijen, zoals de GHOR en de politie, om advies te geven over evenementen. Binnen het systeem bestaat geen actor die de mogelijkheid heeft om partijen te dwingen tot het komen van oplossingen indien een impasse ontstaat, maar Directie Veiligheid is wel de partij die hierbij een coördinerende rol toegedicht krijgt door de overige actoren.

Alle actoren binnen het systeem prijzen de manier waarop samengewerkt wordt om tot oplossingen te komen en de informele sfeer. De structuur met overleggen op woensdag bij Directie Veiligheid is in 2009 ingevoerd, en aangezien meestal dezelfde personen namens de diensten de overleggen bijwonen heeft iedereen elkaar uitgebreid leren kennen. De omgangsvormen worden omschreven als "informeel als het kan, formeel als het moet". Alle respondenten zijn van mening dat de algemene instelling van alle betrokken actoren is om gezamenlijk tot oplossingen te komen, en alleen in uiterste gevallen negatief te adviseren, hoewel sommigen de politie noemen als een actor die hier wat formeler en minder buigzaam inzet dan de overige partijen.

Samengevat gelden de volgende informele institutionele regels:

1. Directie Veiligheid bepaalt wie deelneemt aan de dienstoverleggen, aan de hand van het soort evenement. Partijen buiten het systeem worden incidenteel betrokken. Sommigen hebben aangegeven structureel deel te willen nemen maar zijn niet bereid de hiertoe benodigde offers te maken, of hebben volgens Directie Veiligheid geen toegevoegde waarde.
2. Partijen stappen alleen uit het proces van advisering indien de aard of schaal van een evenement dusdanig is dat er geen gevolgen voor de betreffende partij zijn.
3. Directie Veiligheid wordt gezien als de actor die ervoor dient te zorgen dat de overige actoren eruit komen en desnoods knopen door te hakken. Indien dit niet lukt wordt (bestuurlijk) opgeschaald.
4. Binnen het systeem gaan actoren informeel met elkaar om zolang het kan. Informatie is vrijelijk te verkrijgen.

Hieruit kan verder geconcludeerd worden dat het systeem vrij gesloten is. Er worden strenge eisen gesteld aan partijen die deel willen nemen aan de overleggen en advisering, terwijl exit-opties alleen in uitzonderlijke gevallen aanwezig zijn.

Welke boundary judgments hanteren de actoren binnen het systeem met betrekking tot hun doelen, waarden, grenzen en rol?

Binnen de institutionele regels hanteren actoren hun eigen boundary judgments, die niet gedeeld worden door de overige actoren en waarmee ze een individuele interpretatie geven aan deze regels. Alle actoren onderschrijven het einddoel van het systeem om te zorgen voor een veilig verloop van evenementen (hetgeen zoals eerder geconstateerd ietwat afwijkt van het formele doel van het systeem), maar zoals gezegd is vrij summier vastgelegd hoe hieraan in de praktijk uitvoering moet worden gegeven. Mede hierdoor onderscheiden actoren hun eigen subdoelen, voortkomend uit hun formele bevoegdheden. Als gevolg hiervan bestaat veel overlap tussen de doelen van actoren: elk doel van een actor heeft invloed op de doelen van één of meerdere andere actoren. De doelen van politie, Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Directie Veiligheid en in mindere mate Stadstoezicht komen het meeste overeen met het algemene doel, namelijk het garanderen van openbare orde en veiligheid voor, tijdens en na evenementen. Openbare orde en veiligheid is dan ook veruit het grootste doel binnen het systeem, met ook de meeste actoren die hierbij betrokken zijn. Daaronder hebben de overige partijen meer specifieke subdoelen, zoals het zoveel mogelijk garanderen van verkeersdoorstroming (Verkeersmarinier), het (goed)keuren van tijdelijke bouwwerken (Stadsontwikkeling) en het vrijhouden van calamiteitenroutes (GHOR). Als gevolg hiervan hebben partijen altijd met elkaar te maken bij het realiseren van hun eigen doelen, waarbij ze vaak niet de mogelijkheid hebben om de belangen van andere partijen te negeren en er dus samen uit moeten zien te komen.

Verder valt wat betreft de waarden van partijen sterk op dat de kleinere partijen de noodzaak van een integrale vergunning benadrukken, terwijl een grote partij als de politie dit minder sterk ziet. Dit komt voort uit de grote rol die de politie heeft, zowel op papier als in de praktijk, maar ook door het feit dat het doel van de politie grotendeels overeenstemt met het doel van het volledige systeem. Hierdoor is het voor partijen met formeel minder bevoegdheden en doelen die in mindere mate overeenkomen met het doel van het systeem, zoals de Verkeersmarinier, de GHOR en Gemeentewerken, in hogere mate noodzakelijk om meer de samenwerking met andere partijen te zoeken dan het bijvoorbeeld voor de politie is.

Hierbij is het wel van belang om te bekijken waar partijen grenzen trekken wat betreft hun eigen bevoegdheden, oftewel de derde categorie boundary judgments. Zo heeft de brandweer met de mogelijkheid om de gebruiksvergunning van een evenemententerrein in te trekken een sterke troef in handen, maar wordt dit eigenlijk nooit als zodanig gebruikt. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat ze eigenlijk geen formele bevoegdheden ten opzichte van de overige actoren hebben behalve het geven van een negatief advies, waarna het de overweging is van Directie Veiligheid of een evenementenvergunning alsnog verstrekt wordt of niet. Directie Veiligheid geeft aan dat een verstrekte vergunning na een negatief van één of meerdere diensten een grote zeldzaamheid is. Hierdoor hebben diensten dus officieus de mogelijkheid om een evenement niet door te laten gaan door middel van een negatief advies, maar in de praktijk zorgt Directie Veiligheid er altijd voor dat actoren alsnog eruit komen en een eventueel negatief advies vermeden of ingetrokken wordt, bijvoorbeeld door het verbinden van extra voorschriften aan de vergunning. De meeste actoren geven dus aan minder bevoegdheden te hebben dan formeel het geval is, met als grote uitzondering de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio die aangeeft in de praktijk een grote rol te spelen, terwijl hiervoor formeel geen basis bestaat. Hierbij is dus een belangrijke constatering qua boundary judgments van partijen dat enkele van de kleinere partijen zichzelf minder bevoegdheden toedelen en als gevolg daarvan minder verantwoordelijkheid nemen dan formeel het geval is. Dit komt voort uit de informele en oplossingsgerichte omgangsvormen binnen het systeem, maar brengt in dit geval wel risico's met zich mee.

Daarnaast wordt vooral de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio een veel grotere rol toegeschreven door zowel zichzelf als de overige actoren binnen het systeem, hetgeen voornamelijk gebaseerd blijkt te zijn op de ervaring en expertise van de vertegenwoordiger hiervan binnen het proces. Deels komt dit voort uit de omgangsvormen binnen het systeem, waarbij de actoren gericht zijn op samenwerking en het oplossen van problemen, en in mindere mate het op de eigen strepen gaan staan. De politie wordt gezien als de voornaamste actor binnen het systeem, hetgeen overeenkomt met de eerder genoemde ruime bevoegdheden die deze actor heeft. Verder valt op dat Directie Veiligheid door de overige actoren met name gezien wordt als partij die faciliterend is en uiteindelijk op basis van de advisering van de diensten de knoop door moet hakken of een

vergunning wordt verleend of niet, maar verder niet als leidende partij of als partij met de mogelijkheid om een evenement te blokkeren wordt gezien.

Welke procesregels kenmerken het handhavingsprotocol en welke gevolgen heeft de invoering van het handhavingsprotocol als vorm van interventie voor de gehanteerde boundary judgments en institutionele regels binnen het systeem?

Het opstellen van een handhavingsprotocol voor evenementen is een proces dat ten tijde van het begin van dit onderzoek al een jaar of twee op gang was, en ten tijde van het afronden van dit onderzoek nog niet voltooid is. Als gevolg van het COT-rapport naar aanleiding van de 'strandrellen' is al een aantal veranderingen doorgevoerd, zoals het opstellen van de evenementenvergunningennota. Hierin is, zoals beschreven bij het formele doel van het systeem, vastgelegd dat integrale overleggen plaats dienden te vinden met organisatoren en diensten. Als gevolg hiervan bleek gaandeweg het onderzoek dat veel zaken die geregeld zouden moeten worden door middel van het handhavingsprotocol in de praktijk al als zodanig functioneerden, waardoor de verwachte gevolgen van de invoer van het handhavingsprotocol relatief beperkt zullen zijn. Er is immers voornamelijk sprake van het formaliseren van een in de praktijk al bestaande situatie.

Als de veranderingen die worden meegebracht met het invoeren van het handhavingsprotocol naast de kernelementen van procesontwerp gelegd worden, is de voornaamste verandering dat de transparantie van het proces toeneemt doordat voor alle partijen in toenemende mate helder wordt in welke fase van het vergunningverleningstraject men zich bevindt, maar de openheid afneemt doordat eerder in het traject al inhoudelijke keuzes gemaakt dienen te worden. Met betrekking tot de bescherming van kernwaarden treedt er geen verandering op: partijen zitten vast aan zowel het eindresultaat als deelbeslissingen en kunnen feitelijk niet uit het proces stappen. Binnen het kernelement voortgang vinden wel enkele veranderingen plaats. De prikkels voor coöperatief gedrag, de personele bezetting van het proces en het (niet) benutten van de omgeving veranderen niet, maar doordat de bevoegdheden van de diensten scherper zijn vastgesteld ontstaat er minder onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is en zal de snelheid van het proces naar verwachting toenemen. Binnen het kernelement inhoud vinden de grootste veranderingen plaats. In de oude situatie zijn veel partijen zowel 'experts' als 'belanghebbenden', maar met de komst van het handhavingsprotocol worden deze rollen enigszins uit elkaar getrokken. Daarnaast dient al op een eerder moment in het proces het besluit genomen te worden of positieve advisering plaatsvindt en dienen diensten zich hiertoe proactiever op te stellen.

Het pakket aan veranderingen dat als geheel onder de term 'handhavingsprotocol' valt is, anders dan in het begin van het proces, niet alleen gericht op toezicht en handhaving tijdens en na evenementen, maar ook op de rol die diensten spelen in het traject voorafgaand aan vergunning, dus ook de diverse vormen van overleg en de advisering. Voornamelijk verandering hierbij is dat van de diensten verwacht wordt dat ze een meer proactieve houding aannemen, zodat eventuele knelpunten tijdig aan de organisator kenbaar gemaakt kunnen worden en hij deze kan verwerken in de verkeers- en veiligheidsplannen. Verwacht gevolg van deze verandering is dat de boundary judgments die diensten hanteren met betrekking tot waarden hanteren hierdoor zullen veranderen doordat de nadruk meer komt te liggen op het integrale aspect van de vergunning; een boundary judgment met betrekking tot eisen aan een 'goede' vergunning die nu slechts een aantal diensten hanteert. Daarnaast is ten behoeve van het handhavingsprotocol een schematische verdeling gemaakt van de taken en bevoegdheden per dienst, waardoor de boundary judgments van de diensten hieromtrent meer in overeenstemming komen met hun formele bevoegdheden. Hierdoor wordt ook voor andere actoren duidelijker welke taken en verantwoordelijkheden een dienst heeft, hetgeen naar verwachting ook het traject voorafgaand aan de vergunningverlening ten goede zal komen. Een interessante mogelijke ontwikkeling hierbij is dat als alle diensten het belang van een integrale vergunning delen dit mogelijk een informele institutionele regel wordt, in plaats van een boundary judgment van een aantal diensten.

Een mogelijke verandering in de informele institutionele regels naar aanleiding van deze veranderingen is een wijziging van de selectie- en exclusiviteitsregels. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de dienstoverleggen in de huidige opzet naar hun mening uit teveel partijen bestaan, maar er zijn ook respondenten die vonden dat door de diverse vormen van overleg die nu bestaan fragmentering ontstaat waardoor zaken meerdere malen behandeld worden in overleggen, of soms

juist niet waardoor actoren niet op de hoogte zijn. Deze mogelijke verandering komt voor uit de verwachte verandering in boundary judgments met betrekking tot de vergunning, waarbij de nadruk komt te liggen op meer integraliteit. Daarnaast zullen mogelijk de omgangsvormen binnen het systeem veranderen, waarbij het gevaar bestaat dat door de scherpere afbakening van taken en bevoegdheden het informele karakter en het gevoel van saamhorigheid af zullen nemen. Aan de andere kant verloopt de samenwerking tussen de diensten in de praktijk al grotendeels naar tevredenheid, waardoor het formeel vastleggen van wat al bestaat mogelijk weinig gevolgen teweeg zal brengen.

Naar verwachting zal de invoering van het pakket aan veranderingen dat onder de naam 'handhavingsprotocol' valt niet leiden tot veranderingen van de formele institutionele regels binnen het systeem. Deze regels zijn gebaseerd op de formeel vastgelegde bevoegdheden van de actoren binnen het systeem, en tenzij de formele grondslagen hiervan veranderd worden is het onwaarschijnlijk dat hier door het handhavingsprotocol verandering in zal komen.

8.1 Aanbevelingen voor Directie Veiligheid

Zoals gezegd was het handhavingsprotocol ten tijde van het afronden van dit onderzoek nog nooit voltooid, waardoor het moeilijk is om aanbevelingen te geven op basis van de precieze inhoud daarvan, die nog aan verandering onderhevig zal zijn. Wel zijn er een aantal aandachtspunten die wellicht nog meegenomen kunnen worden voordat het handhavingsprotocol definitief wordt gemaakt.

Allereerst is in dit onderzoek het nodige gezegd over het verschil tussen de zeer beperkte bevoegdheden die de Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond formeel heeft enerzijds, en de grote rol die deze partij in de praktijk heeft anderzijds. Dit is binnen het onderzoek een voornaam voorbeeld wat betreft de boundary judgments die gehanteerd worden door partijen. In de interviews is door een meerderheid van de respondenten aangegeven dat de grote hoeveelheid kennis, ervaring en expertise ertoe geleid heeft dat deze partij een dergelijke grote rol zonder echte grondslag heeft gekregen. Een aanbeveling is dan ook om de rol van de Stafdirectie niet zonder meer terug te brengen vanwege het gebrek aan formele grondslag, maar dit bijvoorbeeld een plaats in de taken en bevoegdheden binnen het handhavingsprotocol te geven. Hierbij dient echter wel de kanttekening gesteld te worden dat de functionaris van de Stafdirectie met pensioen gaat, waarbij het de vraag is of zijn opvolger direct zo'n grote rol toebedeeld zou moeten krijgen.

Een tweede aanbeveling komt voort uit de opmerking in bovenstaande conclusie dat het invoeren van het handhavingsprotocol mogelijk ten koste kan gaan van de samenwerking en oplossingsgerichtheid binnen het systeem. Het is zaak voor Directie Veiligheid om dit te voorkomen, waarbij het met name in het begin kan helpen om meer op relatie te sturen en aanvankelijk minder streng op de vastgelegde zaken uit het handhavingsprotocol. Daarnaast bleek uit de analyse van het handhavingsprotocol als vorm van procesinterventie dat de kernwaarden van de betrokken diensten niet altijd goed beschermd zijn, mede vanwege het gebrek aan exit-opties. Het is dan ook aan te bevelen om ervoor te zorgen dat de kernwaarden van partijen beter beschermd worden, bijvoorbeeld door het creëren van mogelijkheden voor diensten om zich terug te trekken om zo hun kernwaarden te beschermen en zich niet te committeren aan een uitkomst waar ze het niet mee eens zijn.

Een derde aanbeveling is het mogelijk herzien van de onderverdeling in verschillende overleggen. Hiermee wordt een deel van de interacties binnen het systeem gereguleerd, maar dit leidt in sommige gevallen juist tot minder overzicht en meer complexiteit. Diverse respondenten gaven tijdens de interviews aan dat ze hier ontevreden over waren, hoewel de aard daarvan verschilde: sommigen vinden de huidige overleggen overcompleet of dat niet de juiste vertegenwoordigers van een dienst aanwezig zijn, terwijl anderen vinden dat er teveel fragmentatie is. Het invoeren van het handhavingsprotocol is een goed moment om te kijken wat aan deze onvrede gedaan kan worden.

Tijdens de gesprekken met medewerkers van diensten is gebleken dat ze de verwachting hadden dat Directie Veiligheid met de invoering van het handhavingsprotocol veel meer verantwoordelijkheden naar zich toe zou trekken. Hoewel dit aanvankelijk misschien enigszins het geval was, is hier later op

teruggekomen en is besloten de verantwoordelijkheden die al bij de diensten lagen daar ook te laten liggen. Een vierde aanbeveling is dan ook om aan verwachtingsmanagement te doen en de diensten ervoor te doordringen dat hun takenpakket grotendeels ongewijzigd blijft.

Tot slot bleek uit de analyse dat de kleinere partijen met meer specifieke terreinen, zoals Gemeentewerken en Verkeersmarinier, het meest gebaat zijn bij een vergunning die in hogere mate integraal is om hun doelen te bereiken. Tijdens de interviews bleek echter dat deze partijen vaak advies geven over hun eigen terrein en zich vervolgens niet bemoeien met de uiteindelijke vergunning. Hier ligt voor Directie Veiligheid de mogelijkheid om twee vliegen in één klap te slaan: deze partijen krijgen hun belangen beter vertegenwoordigd in de uiteindelijke vergunning, en zij worden zich hierbij meer bewust van het belang dat ook zij hebben bij een vergunning die een goed totaalpakket is. De laatste aanbeveling is dan ook om dit goed te communiceren naar deze partijen.

Literatuurlijst

Wetenschappelijk

Abma, T.A. (1996). *Responsief evalueren*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.

Ashmos, D.P., Duchon, D., & McDaniel Jr, R.R. (2000). Organizational responses to complexity: The effect on organizational performance. *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 13 No. 6, 577-594.

Boonstra, F.G. en Kuindersma, W. (2008). *Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding*. Wageningen, Alterra.

De Bruijn, J.A., Ten Heuvelhof, E.F. en In 't Veld, R.J. (2002). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven, Academic Service.

De Bruijn, J.A. en Ten Heuvelhof, E.F. (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag, Uitgeverij LEMMA.

Churchman, C. West (1979). *The Systems Approach And Its Enemies*. New York, Basic Books, Inc., Publishers.

Cilliers, P. (2001). Boundaries, Hierarchies And Networks In Complex Systems. *International Journal of Innovation Management*, Vol. 5, No. 2, pp. 135–147.

Cilliers, P. (2005). Complexity, Deconstruction and Relativism. *Theory, Culture & Society*, Vol. 22(5): 255–267.

Drack, M. (2009). Ludwig von Bertalanffy's Early System Approach. *Systems Research And Behavioral Science*. Volume 26, Issue 5. 563 – 572.

Edelenbos, J. en Van Buuren, M.W. (2005). *Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Flood, R.L. (2006). *Rethinking The Fifth Discipline. Learning within the unknowable*. Abingdon, Routledge.

Flood, R.L. en Jackson, M.C. (1991). *Creative Problem Solving. Total Systems Intervention*. West Sussex, John Wiley & Sons Ltd.

Georgiou, I. (2003). The Idea of Emergent Property. *The Journal of the Operational Research Society*, Vol. 54, No. 3 (Mar., 2003), pp. 239-247.

Holling, C.S. (2001). Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystems*. 4, 390–405.

Keuning, D. (1973). *Algemene systeemtheorie, systeembenadering en organisatietheorie*. Leiden, H.E. Stenfert Kroese bv.

Klijn, E. (1996). Analyzing and managing policy processes in complex networks. A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems. *Administration & Society*; May 1996; 28, 1.

Klijn, E. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.

- Klijn, E. (2001). Rules as institutional context for decision making in networks: The approach to post-war housing districts in two cities. *Administration and Society*. 2001 vol 33, no.2 may 2001, pp. 133-164.
- Klijn, E. (2007). *Complexity in decision-making; connecting decisions, arenas and actors*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- Klijn, E. en Snellen, I. (2009). Complexity Theory and Public Administration: A Critical Appraisal. In: Teisman, G., Van Buuren, A. en Gerrits, L. (eds.) *Managing Complex Governance Systems. Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. Abingdon, Routledge. [pp. 17-37]
- Koppenjan, J. en Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. London, Routledge.
- Kräwinkel, M.M. (1997). *Nieuw voegwerk voor de wijk. Een netwerkanalyse van de effecten van volkshuisvestingsregelgeving op besluitvormingsprocessen rondom wijkverbetering*. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Kuindersma, W., Boonstra, F.G., De Boer, S., Gerritsen, A.L., Pleijte, M. en Selnes, T.A. (2006). *Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Lewis, P. (2012). Emergent properties in the work of Friedrich Hayek. *Journal of Economic Behavior & Organization* 82 (2012) 368– 378.
- Meadows, D.H. (2011). *Thinking in Systems. A Primer*. London, Earthscan.
- Van Meerkerk, I., Van Buuren, A. en Edelenbos, J. (2010). *The influence of water managers' boundary judgments on the (non)realization of adaptive water governance. An analysis of the Dutch case Haringvliet sluices*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- Midgley, G. (1992). The Sacred and Profane in Critical Systems Thinking. *Systems Practice*, Vol. 5, No. 1. 1992.
- Morçöl, G. (2003). *Complexity and public administration*. Kennesaw, Kennesaw State University.
- Murray, P.J. (2003). So What's New About Complexity? *Systems Research and Behavioral Science*, Vol. 20, No. 5. 409-417.
- Sanders, J.W. en Smith, G. (2009). Refining Emergent Properties. *Electronic Notes in Theoretical Computer Science* 259 (2009) 207–223.
- Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline. The Art And Practice Of The Learning Organization*. New York, Currency Doubleday.
- Teisman, G.R., Klijn, E., Edelenbos, J., Klaassen, H.L. en Reudink, M.A. (2002). *Evalueren om te leren. Naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota RO*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- Teisman, G. (2007). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag, Sdu Uitgevers bv.
- Troncale, L. (1988). The systems sciences: What are they? Are they one, or many? *European Journal of Operational Research*, 37, 8-33.
- Ulrich, W. (1987). Critical heuristics of social systems design. *European Journal of Operational Research* 31 (1987) 276-283.
- Ulrich, W. (2000). Reflective Practice in the Civil Society: The contribution of critically systemic thinking. *Reflective Practice: International and Multidisciplinary Perspectives*, 1:2, 247-268.

Niet-wetenschappelijk

Gemeente Rotterdam (2009). *Dieper In De Stad, Verder In De Wereld. Aanscherping evenementenbeleid.*

Gemeente Rotterdam (2010). *Nota Evenementenvergunningen.*

Gemeente Rotterdam (2012). *Evaluatie evenementenvergunningen seizoen 2011.*

Muller, E.R., Rosenthal, U., Zannoni, M., Ferwerda, H. en Schaap, S.D. (2009). *Strandrellen in Hoek van Holland. Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009.* COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, Den Haag.

Bijlagen

Bijlage 1: Respondenten

Naam	Functie	Instantie
dhr. Bergsma	Adviseur evenementen	Directie Veiligheid
dhr. Brouns	Coördinator grootschalige evenementen en gebeurtenissen	Gemeentewerken
dhr. Daman	Coördinator grootschalige evenementen	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
dhr. De Haas	Coördinator Evenementenbureau district Centrum	Politie Rotterdam-Rijnmond
dhr. De Jong	Medewerker preventie brandweer	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
mevr. Nijssen	Adviseur evenementen	Directie Veiligheid
dhr. Van den Elzen	Evenementencoördinator	GHOR
dhr. Van der Laan	Manager Handhaving	Stadstoezicht cluster Zuid
dhr. Van Deventer	Bouwinspecteur	Stadsontwikkeling
mevr. Werdekker	Verkeersmarinier	netwerk Verkeersmarinier

Bijlage 2: Vragenlijst

1. Wat zijn de partijen die betrokken zijn bij het verlenen van evenementenvergunningen?
2. Wat is de leidende partij binnen vergunningverlening?
3. Welke partijen hebben de mogelijkheden om vergunningverlening te realiseren of te blokkeren?
4. Welke middelen hebben de verschillende partijen om hun doelen te realiseren?
5. Hoe ziet u uw eigen rol binnen vergunningverlening? Wat is uw 'core business'? Wat zijn uw bevoegdheden?
6. Wat is voor u het belangrijkste aspect waaraan een vergunning moet voldoen? Wat is volgens u een goede vergunning?
7. Delen andere partijen volgens u deze opvatting?
8. In hoeverre speelt tijdsdruk een rol binnen het proces? Gaat dit wel eens ten koste van de kwaliteit van adviezen of de vergunning?
9. Wat is in de praktijk het doel van u of uw organisatie?
10. Op welke manier probeert u deze doelen te bereiken?
11. Heeft u het idee dat andere partijen hun doelen op een andere manier proberen te bereiken?
12. Zijn er kosten of mogelijke verliezen verbonden aan deelnemen aan het proces van vergunningverlening?
13. Vindt overleg met meerdere partijen parallel aan elkaar plaats?
14. Vindt overleg op verschillende niveaus tegelijkertijd plaats?
15. In hoeverre zijn de overleggen tussen de partijen formeel vastgelegd?
16. Is het voor partijen die niet normaliter betrokken zijn bij overleggen mogelijk om te participeren? Op welke momenten is dit?
17. Hoe wordt bepaald welke partijen deel mogen nemen aan het proces?
18. Komt het voor dat partijen worden buitengesloten die wel deel willen nemen aan het proces?
19. Hebben partijen de mogelijkheid om uit het proces te stappen?
20. In hoeverre zijn de posities van partijen binnen vergunningverlening vastgesteld?
21. Bent u van mening dat er duidelijk verschillende fasen in de vergunningverlening te onderscheiden zijn?
22. Zo ja, is hierbij helder welke partij voor welk onderdeel verantwoordelijk is?

23. In hoeverre spelen gebeurtenissen buiten de vergunningverlening een rol?
24. Wordt aansluiting gezocht met andere projecten of processen die niet direct met vergunningverlening te maken hebben?
25. Zijn er (ongeschreven) regels wat betreft het gedrag tegenover elkaar? Worden deze ook in acht genomen door alle partijen?
26. Zijn er (ongeschreven) regels wat betreft de uitwisseling van informatie?
27. Is er een partij die de mogelijkheid heeft om in te grijpen als het proces vastloopt?
28. Hoe worden conflicten tussen partijen opgelost?
29. Wat verwacht u dat het handhavingsprotocol aan verandering teweeg zal brengen met betrekking tot vergunningverlening?

Bijlage 3: Volledige tabel formele grondslagen partijen

Wie	Grondslag	Rol	Toezicht en handhaving
Directie Veiligheid	APV artikelen: <ul style="list-style-type: none"> o 1.2 (beslistermijn) o 1.3 (te late indiening) o 2.2.2 o 2.2.3 o 2.2.4 – lid 3 en 4 zijn ontleed aan de inhoud van noodverordening en van de burgemeester en gelden bij grootschalige evenementen, zowel op het evenemententerrein als daarbuiten. o 2.10.1 	Onderdeel van de Bestuursdienst dat de regie voert over het evenementenvergunningen-beleid en verantwoordelijk is voor de coördinatie van de vergunningverlening. Bereidt de vergunningverlening door de burgemeester voor van A-evenementen in het centrum en in meerdere deelgemeenten tegelijk, en van B- en C-evenementen.	Overtreding van het bepaalde bij of krachtens de hieronder vermelde artikelen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie en kan bovendien worden gestraft met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.
Wie	Grondslag	Rol	Toezicht en handhaving
Brandweer Rotterdam- Rijnmond	Artikel 12 Brandweerwet Artikel 2.1.1. Brandveiligingsver- ordening der Gemeente Rotterdam	Adviseert over brandveiligheid en technische aspecten van evenementen.	Voor het plaatsen en inrichten van tenten of afgesloten terreinen dient ten minste 30 dagen voordat het evenement plaatsvindt een gebruiksvergunning te worden aangevraagd. Dit geldt alleen indien aan één van de onderstaande voorwaarden wordt voldaan: <ul style="list-style-type: none"> o meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zijn o bedrijfsmatig de in art. 2.2.2 bedoelde stoffen zullen worden opgeslagen
Wie	Grondslag	Adviesing	Toezicht en handhaving
Gemeente- werken	APV Artikel: <ul style="list-style-type: none"> o 2.2.2 o 4.4.11 (waarden en schadebepaling) 	Adviseert over de buitenruimte waar het evenement plaatsvindt. Op het gebied van verkeer is	Voorafgaand aan het evenement wordt bepaald of de buitenruimte, welke in beheer is van Gemeentewerken, geen schade zal oplopen en daar noodzakelijke beschermende maatregelen voor treffen. Daarbij wordt aangegeven

	aan bomen)	Gemeentewerken technisch wegbeheerder.	<p>dat op bepaalde plekken (kwetsgebieden) een dermate risico bestaat waardoor toezicht en handhaving op moet worden ingezet. Er zal op deze plekken vooraf een 0-meting gedaan worden. Schade aan deze buitenruimte wordt verhaald (privaatrechtelijk), waarbij de vergunninghouder soms in de gelegenheid wordt gesteld de schade zelf te herstellen.</p> <p>Richtlijnen van de Nederlandse Vereniging van Taxateurs van Bomen worden gehanteerd en worden tevens de betreffende administratiekosten in rekening gebracht. Om het groenbelang te behartigen zijn 8 boswachters (met BOA-bevoegdheid) aangesteld. Deze kunnen in sommige vooraf bepaalde evenementen en vergunningsvoorwaarden toezicht houden en handelen strafrechtelijk.</p>
Wie	Grondslag	Adviesering	Toezicht en handhaving
GHOR Rotterdam- Rijnmond	Wet BIG (Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg)	Adviseert over geneeskundige aspecten van evenementen.	Controleert geldigheid van EHBO- diploma's en BIG-registratie.
Wie	Grondslag	Adviesering	Toezicht en handhaving
Politie	Artikel 1 lid 2 Politiewet 1993 Artikel 2 Politiewet 1993	Naast adviesering op de onderdelen safety, security en mobiliteit, toetst de politie de plannen op de relevante wet- en regelgeving op de onderdelen verkeer, horeca en beveiliging.	<p>Onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt mede verstaan het waken voor de veiligheid van personen. De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.</p> <p>Tijdens het evenement voert de politie op basis van de Politiewet 1993 haar reguliere taken uit (verkeersregeling, surveillance, opsporing, hulpverlening, etc.) en handhaaft onder gezag van de burgemeester de openbare orde en de vergunningsvoorschriften. Is vanuit wettelijke taakstelling verantwoordelijk voor ordehandhaving in het publieke domein en strafrechtelijke handhaving.</p> <p>De politiedistricten adviseren namens de korpschef over openbare orde- en veiligheidsaspecten van evenementen. Het bureau conflict-</p>

			en crisisbeheersing (bCCB) wordt bij B- en C-evenementen betrokken vanwege hun specifieke expertise. Politie is ook verantwoordelijk voor de verkeershandhaving rond evenementen.
			<i>Mobiliteit:</i> De politie is niet verantwoordelijk voor verkeersdoorstroming, oponthoud en verkeersbeheersing, maar beperkt zich tot handhaving in het verkeer en niet van het verkeer.
Wie	Grondslag	Advisering	Toezichthouding
Stadsontwikkeling	Bouwbesluit 2003 voor bestaande bouw	Adviseert over het plaatsen van tijdelijke bouwwerken zoals podia, tenten, kramen et cetera.	De afdeling vergunningen adviseert aan de Directie Veiligheid omtrent de veiligheid van bouwwerken cq. constructies voor en tijdens evenementen. Toezicht bestaat uit inspectie en controles van de bouwwerken en constructies voorafgaand aan evenementen. Omtrent tenten wordt er geadviseerd in samenwerking met de brandweer op het gebied van brandveiligheid en de algemene veiligheid. Als tijdens een inspectie een tribune (levens)gevaarlijk bevonden wordt, zal Stadsontwikkeling bij de organisator erop aandringen de desbetreffende tribune te vervangen of dusdanig te repareren dat hij geen gevaar meer kan vormen voor de openbare veiligheid. Weigert de organisator, dan zal Stadsontwikkeling Directie Veiligheid inschakelen om de gevaarlijke situatie alsnog op te heffen.
	Mandaatbesluit		<i>Verkeer:</i> Voor het op de stoep rijden of gebruik maken van de busbaan etc. is vrijstelling van de RVV 1990 vereist.

Wie	Grondslag	Advisering	Toezicht en handhaving
Stadstoezicht	<p>Feitcodes die onderdeel uitmaken van de inzetafspraken die zijn vastgesteld in de gezagsdriehoek. De meest relevante feitcodes voor evenementen zijn:</p> <p>Omschrijving overtreding</p> <p>Parkeren in park/plantsoen /gazon</p> <p>Weggebruik in strijd met milieuzone</p> <p>Strijd met art. 2.2.2. APV</p> <p>Met (brom)fiets op een marktterrein e.d.</p> <p>Wildplassen e.d.</p> <p>Straatafval dumpen</p> <p>Schade toebrengen aan groenvoorzieningen</p> <p>Hinderlijk gedrag o.g.v. art. 2.4.4 lid 1a APV</p> <p>Zonder vergunning een standplaats innemen</p> <p>Niet ter inzage afgeven van de ontheffing</p> <p>Valse persoonsgegevens opgeven</p> <p>Niet voldoen aan identificatieplicht</p>	<p>Kan gevraagd worden te adviseren over evenementen of onderdelen ervan.</p>	<p>Is verantwoordelijk voor parkeerhandhaving rond evenementen.</p> <p>De BOA's van Stadstoezicht zijn verdeeld over 2 domeinen: 1) Openbare ruimte en 2) Milieu en welzijn. De domeinen zijn vastgesteld door het Ministerie van Justitie. De BOA's die werkzaam zijn in domein 1) zijn qua bevoegdheden het meest toepasbaar voor toezicht en handhaving op evenementen. Binnen domein 1) zijn inzetafspraken gemaakt die zijn vastgesteld in de driehoek. De inzetafspraken betreffen de feitcodes waar Stadstoezicht daadwerkelijk op mag handhaven. Onderstaand een opsomming van de bevoegdheden van stadswachten in relatie tot evenementen:</p> <p>Stadswacht <u>zonder</u> BOA-bevoegdheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Toezicht</i>: signaleren en registreren van onregelmatigheden, bezoekers op verzoek informeren en antwoord geven op vragen - <i>Interventie</i>: bezoekers aanspreken op overlastgevend gedrag en de regels en voorschriften geldend voor het evenement uitleggen - <i>Verkeer regelen</i>: het regelen van verkeer op en rondom evenementen <p>Stadswacht <u>met</u> BOA-bevoegdheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Verkeer regelen</i>: het regelen van verkeer op en rondom evenementen - <i>Staande houden</i>: het kort ophouden van een verdachte om naar de identiteitsgegevens te

			<p>vragen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Handhaven</i>: het bekeuren van een overtreding. - <i>Veiligheidsfouillering in relatie tot aanhouding</i>: het onderzoeken van kleding van verdachten om te controleren of iemand geen (potentieel) gevaarlijke voorwerpen bij zicht heeft (conform artikel 8 lid 3 van de Politiewet). - <i>Aanhouden</i>: het overdragen van een verdachte aan de politie. Hierbij wordt de verdachte geboeid met handboeien (conform ambts-instructie BOA's) Geweldsbevoegdheid: indien noodzakelijk mag bij aanhouding geweld toegepast worden (conform artikel 8 lid 1 van de Politiewet).
	<p>2). Parkeerverordening Rotterdam.</p>		<p>Toelichting op het voorgaande overzicht:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1). Toezicht en handhaving voor wat betreft tijd(en) en locatie uitsluitend met betrekking tot marktterreinen. 2). Stadstoezicht faciliteert parkeren van omwonenden in andere parkeersectoren dan de sector waarin het evenement plaatsvindt en handhaaft hierop. 3). Stadstoezicht is belanghebbend bij draaiboek en locatietekening in verband met de afstemming met het eigen draaiboek voor evenementen. 4). Toezicht door Stadstoezicht met betrekking tot crowd-management en control betreft met name bezoekersstromen naar een evenement via de openbare buitenruimte (bijv. op stations) 5). Voor wat betreft energievoorziening is Stadstoezicht alleen belanghebbend voor marktterreinen.

Wie	Grondslag	Advisering	Toezicht en handhaving
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond Stafdirectie Risico- en Crisis-beheersing	Wet Veiligheidsregio's artikel 10	Adviseert over risico's van branden, rampen en crises omtrent evenementen.	Is aanwezig bij grote evenementen, maar heeft formeel geen toezichhoudende en handhavende bevoegdheden.
Wie	Grondslag	Advisering	Toezicht en handhaving
Verkeersmarinier	Artikel 21 lid 2b van het besluit ondermandaat en ondervolmacht Machtiging dS+V (mutatie 4) Aanstellingbesluiten	Adviseert over verkeersregulering rond evenementen en is verantwoordelijk voor de aanstelling van verkeersregelaars	De Verkeersmarinier mag formeel als enige verkeersregelaars aanstellen overeenkomstig de Regeling Verkeersregelaars. Daarnaast kan hij een aantal langdurig aangestelde beroepsregelaars van Stadstoezicht (STZ) en van BV De Aanbouw inzetten.
	Collegebesluit (15-10-2007) Reglement Verkeersregels en Verkeertekens (waarin de verkeerstekens door verkeersregelaars staan aangegeven) Wegenverkeerswet Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) CROW-handleiding Verkeersmaatregelen bij Evenementen		De Verkeersmarinier is aangesteld met als doel/opdracht het verminderen van de onnodige verkeershinder die ontstaat als partijen elkaar niet tijdig/correct weten te vinden, bij gelegenheid van bouwplaatsen, wegwerkzaamheden en evenementen. Daarnaast moeten oplossingen te vinden zijn in afstemming, communicatie en optreden.
	Collegebesluit met de 10 spelregels van de weg (20-04-2010)		De 10 spelregels van de weg zijn van toepassing op het gebied van informatie, tijdvensters, plaatsen en weghalen van borden, beschikbaarheid van de weg en van oeververbindingen.

Bijlage 4: Volledige schema met bevoegdheden partijen

Vergunningsvoorwaarde	DIENSTEN (belanghebbend, toezichhoudend en/of handhavend bevoegdheid)															
	DCMR	DHMR	DG	SO ¹	DV	GW	GGD	Politie	RET	Roteb	STZ	VM	R&C	BW	GHOR	
1	Tijd(en) en locatie	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
2	Zondagswet	x				x			x			x				
3	Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens					x			x			x	x			
4	Openbare orde en veiligheid			x		x			x			x		x	x	
5	Schade (aan gemeentelijke eigendommen)			x			x			x						
6	Bezoekersaantallen					x		x	x	x		x	x	x	x	
7	Omwonenden	x		x		x			x			x				
8	Verkeersplan (incl. hekken- en bordenplan)			x		x			x	x		x	x		x	
9	Bereikbaarheid					x	x		x		x	x	x	x	x	
10	Verkeersregelaars					x			x	x		x				
11	Veiligheids- en calamiteitenplan (safety & security)			x		x			x				x	x	x	
12	Draaiboek en locatietekening				x	x	x		x			x		x	x	
13	Beveiliging en toezicht					x			x				x			
14	Aanvraagtermijnen			x		x			x				x	x	x	
15	Crowd management					x			x				x	x	x	
16	Crowd control					x			x				x	x	x	
17	(Integrale) schouw	x		x	x	x			x		x	x	x	x	x	
18	Vuurwerk (o.a. opslag en ontbranding)	x		x		x			x					x		
19	Activiteiten aan of op het water, kades en haventerreinen		x		x	x			x				x	x	x	
20	Calamiteitenroute					x			x	x		x	x	x	x	
21	Bluswatervoorziening													x		
22	Stadhuispleinregeling			x		x	x		x		x		x	x	x	
23	Beurstraverseregeling			x		x	x		x				x	x	x	
24	Blaakregeling												x	x	x	
25	Parkeren (incl. fietsenstalling)			x					x				x			
26	Huisregels					x			x				x		x	
27	Evenemententerrein			x		x	x		x		x		x	x		
28	Gebruiksvergunning						x						x	x		
29	Gebruiksveiligheid (plaatsen podia, tenten, kramen, etc.)				x									x		
30	Drank- en Horecawet					x			x							
31	Communicatie			x		x			x				x			
32	Bak- en braadapparatuur (incl. gasflessen)													x		
33	Volksgezondheid					x		x					x		x	
34	Sanitaire voorzieningen en hygiëne (incl. aansluiting riool)			x		x	x	x				x			x	
35	Milieu (o.a. afval)	x								x				x		
36	Helikopters, ballonnen, zeppelins, etc..	x				x			x				x			
37	Energievoorziening	x					x							x		
38	Aansprakelijkheid					x										
39	Geluidsvoorschriften	x		x				x								
40	Ontheffingen uit de vergunning	x	x			x	x		x				x	x		

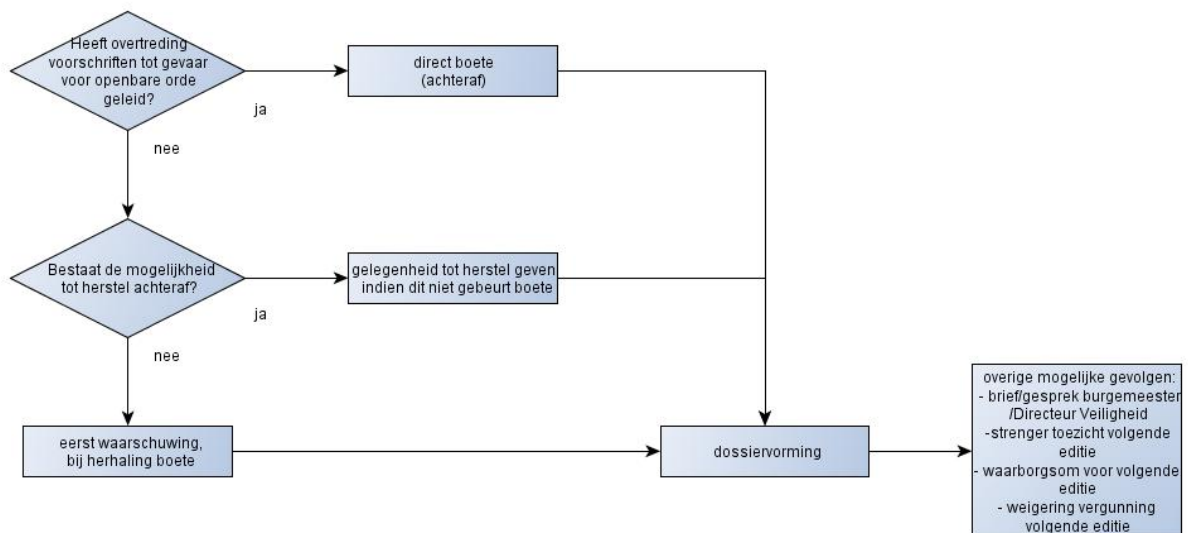
Bijlage 5: Handhavingsarrangement, conceptversie 31-08-2012

Binnen dit handhavingsarrangement is onderscheid gemaakt in twee categorieën overtredingen van voorschriften: overtredingen waarbij het zowel mogelijk als noodzakelijk is om tijdens het evenement op te handhaven, en overtredingen waarbij dit niet het geval is en handhaving achteraf plaatsvindt. Als voor, tijdens of na het evenement door Directie Veiligheid of de betrokken diensten geconstateerd wordt dat de organisator zich niet aan de voorschriften in de vergunning houdt, hebben zij op basis van de evenementenvergunning de mogelijkheid om de situatie zodanig te corrigeren dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Eventuele kosten die hierbij worden gemaakt zullen worden verhaald op de organisator door Directie Veiligheid, eventueel aangevuld met een boete.

De mogelijkheid om achteraf te handhaven staat los van eventuele handhaving tijdens het evenement. Bij handhaving achteraf wordt het onderscheid gemaakt of door het overtreden van de vergunningvoorschriften de openbare orde en de veiligheid van bezoekers en werknemers in het geding is geweest. In verband met het gewicht dat Directie Veiligheid toekent aan het veilig organiseren van een evenement, zal indien dit het geval is een boete worden opgelegd. Indien het overtreden van voorschriften geen gevaar voor openbare orde en veiligheid met zich heeft meegebracht krijgt de organisator tijdens het evenement eerst een waarschuwing of, indien van toepassing, de mogelijkheid om de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken. Als de organisator ondanks de waarschuwing nogmaals de overtreding begaat of geen gebruik maakt van de geboden mogelijkheid om de gevolgen te herstellen volgt alsnog een boete. In alle gevallen, ook indien geen boete wordt opgelegd, vindt dossiervorming door Directie Veiligheid plaats. Indien hier aanleiding toe is, kunnen op basis van dit dossier de volgende aanvullende acties worden ondernomen, op oplopende volgorde van zwaarte:

- een brief namens de burgemeester;
- een gesprek met de Directeur Veiligheid;
- strenger toezicht op een eventuele volgende editie van het evenement;
- waarborgsom bij het houden van een volgende editie;
- het weigeren van de vergunningaanvraag van een volgende editie.

Schematisch zien de mogelijkheden voor handhaving achteraf er als volgt uit:



Overtredingen waarbij het zowel mogelijk als noodzakelijk is om tijdens het evenement op te handhaven

Categorie: alcohol	Toezichthouder: politie	Directie Veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> - schenken aan minderjarigen: € 2.000 - schenken aan dronken bezoekers: € 2.000 - schenken sterk alcoholhoudende drank: € 2.000 - schenken in glaswerk: € 2.000 - alcohol mee terrein opgenomen door bezoekers: € 1.000 	per constatering: handhaving en bestuurlijke rapportage	per constatering: boete en dossiervorming

Door de politie wordt tijdens het evenement toezicht gehouden op de verstrekking van alcohol, onder meer of geen drank aan minderjarigen of dronken bezoekers wordt verstrekt en of geen sterke drank wordt geschonken. Handhaving ligt eveneens bij de politie en bestaat onder meer uit de mogelijkheid om de verkoop van alcohol stil te leggen en drank in beslag te nemen. Gezien de mogelijke gevolgen voor openbare orde en veiligheid vindt zodra een overtreding wordt geconstateerd direct handhaving plaats met aanvullend een boete.

Categorie: bak- en braadapparatuur	Toezichthouder: brandweer	Directie Veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> - geen, onvoldoende of niet gekeurde blustoestellen aanwezig: € 1.000 - plaatsing onder tent of luifel: € 500 - te weinig afstand t.o.v. overige objecten: € 500 - geen deksels aanwezig voor afdekking: € 500 	1 ^e constatering: handhaving, waarschuwing en bestuurlijke rapportage	1 ^e constatering: dossiervorming
	volgende constateringen: handhaving en bestuurlijke rapportage	volgende constateringen: boete en dossiervorming
<ul style="list-style-type: none"> - ter plaatse schoonmaken apparatuur: € 500 	constatering: bestuurlijke rapportage	constatering: boete en dossiervorming

Tijdens evenementen is de brandweer verantwoordelijk voor het houden van toezicht op bak- en braadapparatuur. De bevoegdheid tot handhaven ligt eveneens bij de brandweer, onder meer door het uitschakelen van onveilige apparatuur of het verplaatsen van verkeerd opgestelde apparatuur. Bij constatering van een overtreding wordt, naast handhaving om onveilige situaties te verhelpen, eerst een waarschuwing gegeven door de brandweer, bij herhaling volgt een boete. Indien de organisator apparatuur ter plaatse schoonmaakt wordt door Directie Veiligheid direct een boete opgelegd, aangezien dit niet meer hersteld kan worden.

Categorie: beveiliging en toezicht	Toezichthouder: politie	Directie Veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> - te weinig beveiligers aanwezig: € 2.000 	per constatering: handhaving en bestuurlijke rapportage	per constatering: boete en dossiervorming
<ul style="list-style-type: none"> - beveiligers onjuiste kleding of geen legitimatie: 	constatering: bestuurlijke rapportage	constatering: boete en dossiervorming

€ 1.000 - beveiligers niet aangemeld: € 500		
---	--	--

Voorafgaand aan het evenement dient door de organisator een veiligheids- en calamiteitenplan opgesteld te worden. De politie ziet er tijdens het evenement op toe dat de hierin vastgelegde veiligheidsmaatregelen in de praktijk worden uitgevoerd. De politie is ook de partij die bevoegd is om te handhaven indien de organisator zich niet aan de plannen houdt. Hierbij kan, na overleg met Directie Veiligheid, onder meer de start van het evenement worden uitgesteld indien te weinig beveiligers aanwezig zijn. Bij iedere constatering zal, naast eventuele directe handhaving, een boete worden opgelegd. In het geval van overtredingen waarbij de mogelijke gevolgen voor de openbare orde en veiligheid minder ingrijpend zijn wordt niet direct handhavend ingegrepen, maar wordt achteraf wel een boete opgelegd.

Categorie: evenemententerrein	Toezichthouder: brandweer	Directie Veiligheid
- te veel bezoekers op terrein: € 3.000 - vluchtroutes niet vrijgehouden: € 1.000	per constatering: handhaving en bestuurlijke rapportage	per constatering: boete en dossiervorming

De brandweer is verantwoordelijk voor het toezicht op de brandveiligheid van het evenemententerrein tijdens het evenement, zoals het vrijhouden van vluchtroutes en het aantal bezoekers op het terrein. Indien deze voorschriften worden overtreden kan de brandweer besluiten om delen van het terrein ongeschikt voor gebruik te verklaren en eventueel om over te gaan tot het intrekken van de gebruiksvergunning en ontruiming van het gehele terrein. Naast eventuele directe handhaving door de brandweer om onveilige situaties te voorkomen wordt bij iedere constatering direct een boete opgelegd.

Categorie: geluid	Toezichthouder: DCMR	Directie Veiligheid
- overschrijding tijden: € 2.000 - geluidsniveau-overschrijding van 1 t/m 3 dB(A): € 1.000 - geluidsniveau-overschrijding van 4 of meer dB(A): € 2.000	1 ^e constatering: handhaving, waarschuwing en bestuurlijke rapportage volgende constateringen bestuurlijke rapportage	1 ^e constatering: dossiervorming volgende constateringen: boete en dossiervorming

Tijdens evenementen is DCMR verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de geluidsvoorschriften. Momenteel heeft DCMR nog geen handhavende bevoegdheden, maar er zullen afspraken worden gemaakt om ervoor te zorgen dat DCMR zelf de mogelijkheid heeft om handhavend op te treden indien voorschriften worden overschreden, bijvoorbeeld door het opleggen van boetes of het stilleggen van muziek. Bij een eerste constatering van een overtreding wordt eerst een waarschuwing gegeven; bij herhaling wordt een boete opgelegd.

Categorie: gezondheid	Toezichthouder: GHOR	Directie Veiligheid
- te weinig personeel aanwezig: € 3.000 - EHBO-post voldoet niet aan eisen: € 1.000 - EHBO-post onbemand: € 1.000	per constatering: handhaving en bestuurlijke rapportage	per constatering: boete en dossiervorming
- kleding voldoet niet aan eisen: € 500 - ontbreken maatregelen warm en koud weer:	1 ^e constatering: waarschuwing en bestuurlijke rapportage	1 ^e constatering: dossiervorming

€ 1.000 - niet verzenden overzicht zorgcontacten aan GHOR: € 500	2 ^e constatering: bestuurlijke rapportage	2 ^e constatering: boete en dossiervorming
---	---	---

Tijdens het evenement is de GHOR verantwoordelijk voor het toezicht op gezondheidsvoorschriften. In het geval van overtredingen die grote impact hebben op de veiligheid en gezondheid van bezoekers en medewerkers vindt zowel directe handhaving (voor zover mogelijk) als opleggen van een boete achteraf (per constatering) plaats. Bij overtredingen waarbij deze impact minder groot is, wordt eerst een waarschuwing gegeven.

Categorie: openbare orde en veiligheid	Toezichthouder: politie	Directie Veiligheid
- niet opvolgen aanwijzingen politie: € 3.000 - evenement niet beëindigd na bevel daartoe: € 3.000	per constatering: handhaving en bestuurlijke rapportage	per constatering: boete en dossiervorming

Gebaseerd op de Politiewet is de politie verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Hieruit komt voort dat de politie ook tijdens evenementen toezicht houdt en de bevoegdheid heeft tot handhaving, waarbij het stilleggen van het evenement de meest vergaande maatregel is. Gezien het belang van het opvolgen van de aanwijzingen van de politie voor de openbare orde en veiligheid wordt direct een boete opgelegd indien dit niet gebeurt.

Categorie: parkeren	Toezichthouder: Stadstoezicht	Directie Veiligheid
- parkeeroverlast: € 1.000 - fout parkeren door organisatie: € 500	1 ^e constatering: handhaving, waarschuwing en bestuurlijke rapportage	1 ^e constatering: dossiervorming
	volgende constateringen: bestuurlijke rapportage	volgende constateringen: boete en dossiervorming

Stadstoezicht is de partij die binnen Rotterdam verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving met betrekking tot parkeren, hetgeen eveneens van toepassing is tijdens evenementen. Mogelijke sancties die hierbij opgelegd kunnen worden zijn onder meer het geven van bekeuringen en het wegslepen van auto's. Bij constatering van een overtreding vindt direct handhaving plaats om onveilige situaties te voorkomen. Naast deze directe handhaving wordt bij de eerste constatering van overtreding van de voorschriften een waarschuwing gegeven; bij herhaling wordt een boete opgelegd.

Categorie: verkeer	Toezichthouder: politie	Directie Veiligheid
- te weinig verkeersregelaars of niet tijdens afgesproken tijdstippen aanwezig: € 3.000 - geen of te smalle calamiteitenroute: € 2.000 - vrije doorgang openbaar vervoer belemmerd: € 2.000 - te vroeg plaatsen borden/te laat verwijderen: € 1.000	1 ^e constatering: handhaving, waarschuwing en bestuurlijke rapportage	1 ^e constatering: dossiervorming
	volgende constateringen: bestuurlijke rapportage	volgende constateringen: boete en dossiervorming

Aansluitend op het handhaven van openbare orde en veiligheid is de politie verantwoordelijk voor het handhaven van de Wegenverkeerswet. Als gevolg hiervan is ook tijdens evenementen de politie

verantwoordelijk voor het houden van toezicht en het handhaven met betrekking tot het verkeer. Bij constatering van een overtreding vindt direct handhaving plaats om onveilige situaties te voorkomen; daarnaast wordt een waarschuwing gegeven. Bij herhaaldelijke overtredingen wordt een boete opgelegd.

Overtredingen waarbij het niet mogelijk of noodzakelijk is om tijdens het evenement op te handhaven

Categorie: buitenruimte	Toezichthouder: Gemeentewerken	Directie Veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> - vastmaken spullen aan gemeentelijke eigendom zonder toestemming - schade (indien verwijtbaar)? 	1 ^e constatering: waarschuwing en bestuurlijke rapportage	1 ^e constatering: dossiervorming
	indien gevolgen niet hersteld worden door organisator: herstellen en kosten doorberekenen; bestuurlijke rapportage	2 ^e constatering: boete en dossiervorming

De organisator van een evenement is ervoor verantwoordelijk dat het terrein na afloop van het evenement weer in dezelfde staat wordt opgeleverd als het voorafgaand aan het evenement was. Als beheerder van de buitenruimte is Gemeentewerken verantwoordelijk voor het vaststellen van eventuele schade aan het evenemententerrein en het opstellen van de daarbij behorende bestuurlijke rapportage. Uitgangspunt hierbij is dat de organisator de gelegenheid krijgt om schade te verhelpen. Indien dit niet gebeurt, doet Gemeentewerken dat en worden de kosten doorberekend, aangevuld met een boete.

Categorie: communicatie	Toezichthouder: deelgemeente	Directie Veiligheid
- geen bewonersbrief verstuurd: € 500	constatering: bestuurlijke rapportage	constatering: boete en dossiervorming

De organisator is ervoor verantwoordelijk dat omwonenden van een evenement vooraf op de hoogte worden gesteld met betrekking tot het evenement dat plaats zal gaan vinden. Het is aan de deelgemeente(n) waarbinnen het evenement plaatsvindt om erop toe te zien dat dit daadwerkelijk is gebeurd en om vervolgens een bestuurlijke rapportage op te stellen. Aangezien het geen zin heeft om na afloop van het evenement nog een bewonersbrief te versturen, en dus geen herstel plaats kan vinden, wordt direct een boete opgelegd.

Categorie: sanitaire voorzieningen	Toezichthouder: GHOR	Directie Veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> - te weinig toiletten aanwezig: € 1.000 - toiletten onvoldoende schoongemaakt: € 500 	1 ^e constatering: waarschuwing en bestuurlijke rapportage	1 ^e constatering: dossiervorming
	volgende constateringen: bestuurlijke rapportage	boete en dossiervorming

De GHOR houdt toezicht of het afgesproken aantal toiletten aanwezig is op het evenemententerrein en of deze voldoende worden schoongemaakt. Vervolgens zijn ze ook verantwoordelijk voor het opstellen van een bestuurlijke rapportage achteraf. Als de GHOR tijdens het evenement een overtreding constateert wordt dit aangegeven bij de organisator; indien dit niet verholpen is volgt een boete per volgende constatering.

TUG-ontheffing en ontheffing Wegenverkeerswet	Toezichthouder: provincie?	Directie Veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> - houden wielertocht zonder ontheffing Wegenverkeerswet: € 500 - landen/opstijgen luchtvaartuigen zonder ontheffing: € 500 	constatering: bestuurlijke rapportage	constatering: boete en dossiervorming

Indien een wielertocht wordt georganiseerd is een ontheffing van artikel 10 van de Wegenverkeerswet noodzakelijk. Daarnaast is voor het buiten het vliegveldterrein opstijgen of landen met een luchtvaartuig een TUG-ontheffing nodig. Beide ontheffingen worden afgegeven door de provincie Zuid-Holland, die verantwoordelijk voor het toezicht hierop en het opstellen van een bestuurlijke rapportage. Aangezien het geen zin heeft om na afloop van het evenement alsnog de ontheffing of toestemming aan te vragen en dus geen herstel plaats kan vinden, wordt direct een boete opgelegd.

Categorie: vuurwerk	Toezichthouder: DCMR	Directie Veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> - afsteken vuurwerk zonder ontbrandingstoestemming € 1.000 	constatering: bestuurlijke rapportage	constatering: boete en dossiervorming

Voor het afsteken van vuurwerk tijdens een evenement is een ontbrandingstoestemming nodig, die door DCMR namens de provincie wordt afgegeven. DCMR is verantwoordelijk voor het toezicht hierop en het opstellen van een bestuurlijke rapportage. Aangezien het geen zin heeft om na afloop van het evenement alsnog de ontbrandingstoestemming aan te vragen en dus geen herstel plaats kan vinden, wordt direct een boete opgelegd.