


2014

(Samen)werken aan evenementen



Een onderzoek naar de samenwerking
ten behoeve van risicobeheersing bij
evenementen in gemeente Rotterdam

A.J.M. (Erwin) van der Burg

15 juli 2014

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Master Bestuurskunde

Eerste lezer: dr. P.K. Marks
Tweede lezer: dr. A. van Sluis
Opdrachtgever: drs. T. Heesen

(Samen)werken aan evenementen

**Een onderzoek naar de samenwerking ten behoeve van
risicobeheersing bij evenementen in gemeente Rotterdam**

Auteur: A.J.M. van der Burg (336696)
Versie: 1.0
Datum: 15 juli 2014
Opleiding: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master Bestuurskunde
Eerste lezer: dr. P.K. Marks
Tweede lezer: dr. A. van Sluis
Opdrachtgever: drs. T. Heesen

Voorwoord

Deze scriptie gaat over het samenwerken bij evenementen ten behoeve van risicobeheersing in de gemeente Rotterdam. Ik hoop met deze scriptie een aanzet te geven tot een discussie over deze samenwerking. In de voorbereiding van evenementen werken verschillende publieke en private organisaties aan een goed en veilig verloop van een evenement, maar is er ook daadwerkelijk sprake van samenwerking? Hoe bewust gaan deze partijen om met risicobeheersing? In dit onderzoek worden deze onderwerpen behandeld en worden eventuele knelpunten verklaard met als doel het verbeteren van de samenwerking bij evenementen in de regio Rotterdam-Rijnmond. Uiteindelijk gaat het er in mijn optiek om dat organisaties zo goed samen moeten werken dat incidenten als de strandrellen in Hoek van Holland of Project X in Haren tot het verleden gaan horen.

Mijn dank gaat uit naar de Politie – Eenheid Rotterdam die mij de mogelijkheid heeft geboden om dit onderzoek vanuit mijn reguliere werkplek te verrichten. De collega's van het Evenementenbureau Politie, van het Bureau Conflict en Crisisbeheersing en mijn opdrachtgever Ton Heesen bedank ik voor de interessante gedachteswisselingen, de feedback en het geduld. In het bijzonder wil ik Peter Marks, mijn afstudeerbegeleider, bedanken voor de wijze waarop hij mij heeft begeleid. Hij gaf me de ruimte, maar wist me ook te stimuleren, waardoor ik uiteindelijk het proces, na twee jaar, tot een goed einde heb kunnen brengen. Tot slot ben ik alle respondenten zeer dankbaar voor hun medewerking aan de interviews die ik heb mogen afnemen.

Erwin van der Burg
Rotterdam, 15 juli 2014

Samenvatting

Bij risicovolle evenementen werken veel verschillende organisaties samen om de veiligheid van te toeschouwers te waarborgen. Maar hoe verloopt deze samenwerking eigenlijk? En waar zitten de knelpunten? Het doel van dit onderzoek is om aan de hand van een case study over de gemeente Rotterdam de knelpunten in de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing te verklaren. Op basis van deze verklaringen zullen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de samenwerking bij evenementen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van praktijkervaringen en theoretische inzichten over samenwerking in netwerken. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe kunnen eventuele knelpunten in de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de belangrijkste actoren ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen worden verholpen?

Theoretisch kader

Bij evenementen komen grote groepen mensen bijeen op een klein oppervlakte. Dit brengt bovengemiddelde risico's met zich mee. Om deze risico's te beheersen, zijn samenwerking en meer dan reguliere personele capaciteiten nodig (Schaap e.a., 2009). Bij samenwerking vormen de interacties tussen partijen de basis om hun handelingen op elkaar af te stemmen. Deze samenwerking kan in groepen of in netwerken plaats vinden. Risicobeheersing start vanuit vroegtijdig inzicht in risico's, waarna deze multidisciplinair gewogen worden zodat passende maatregelen genomen kunnen worden. De mate van samenwerking tussen verschillende organisaties is hierbij van invloed op het risicobeheersingproces.

Methoden

Dit onderzoek betreft een case study naar de samenwerking bij evenementen in de gemeente Rotterdam. De auteur heeft deze samenwerking als senior medewerker bij de afdeling conflict- en crisisbeheersing van de Politie – Eenheid Rotterdam van dichtbij kunnen aanschouwen. Het onderzoek is gebaseerd op drie methodologische pijlers: analyse van secundaire documenten (multidisciplinaire evaluaties en externe onderzoeken), interviews met mensen uit het werkveld en observaties tijdens overleggen en evenementen.

Conclusie

De samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de belangrijkste actoren verloopt niet altijd erg soepel. Met name bij grote en/of risicovolle evenementen is de samenwerking minder effectief. Er is een goede basis voor de samenwerking, maar deze kan effectiever en efficiënter worden georganiseerd waardoor risico's verder kunnen worden ingeperkt.

Momenteel wordt de informatie met betrekking tot een evenement voornamelijk via de e-mail uitgewisseld. Deze vorm van informatiedeling is persoonsgericht in plaats van procesgericht, en zodoende erg kwetsbaar. Het is van belang om een gezamenlijk informatiebeeld op te bouwen ten

behoefte van goede advies- en besluitvorming (Radboud Universiteit Nijmegen, 2011). Desondanks blijkt niemand in de samenwerking verantwoordelijk te zijn voor het gezamenlijke actueel informatiebeeld. Dit heeft tot gevolg dat allerlei informatie, bijvoorbeeld risico-inschattingen, draaiboeken en actuele informatie van de publieke organisaties, tijdens een evenement zeer beperkt worden gedeeld. Een andere complicerende factor is dat enkele betrokken organisaties voor de voorbereiding van een evenement een andere vertegenwoordiger afvaardigen dan tijdens de uitvoering van een evenement.

Bij risico-evenementen is het aantal betrokken actoren te groot voor de huidige vorm van netwerksturing, namelijk als leiderorganisatienetwerk. Er zijn bij dergelijke evenementen veel verschillende actoren betrokken, waardoor het lastig is voor de directie Veiligheid om de rollen van netwerkmanager en vertegenwoordiger van de vergunningverleners te combineren. De netwerksturing middels een netwerk administratieve organisatie sluit beter aan bij de behoefte.

Bij risico-evenementen in de gemeente Rotterdam is er geen gemeenschappelijke risicobeoordeling of multidisciplinair draaiboek beschikbaar. De gemeente gaat hiermee in tegen de adviezen van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en de richtlijnen van de landelijke *Handleiding Evenementenveiligheid*. Wat opvalt, is dat de samenwerking gericht is op de vergunningverlening en de bijbehorende plannen van de organisator van het evenement. Er wordt zeer weinig aandacht besteed aan operationele plannen van de andere partijen, zoals de brandweer, de GHOR, de politie en Stadsbeheer.

De belangrijkste knelpunten zijn, zoals zojuist kort besproken, de huidige vorm van informatiemanagement, de huidige sturingsvorm op het netwerk bij C-evenementen en het ontbreken van werkafspraken in de samenwerking.

Aanbevelingen

Geadviseerd wordt om (risico-)evenementen sterker multidisciplinair voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren. In het verlengde daarvan gelden de volgende aanbevelingen:

- De Veiligheidsregio dient de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening op zich te nemen. Het zou hierbij voor de hand liggen om de communicatie via het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) te laten verlopen, met ondersteuning van een multidisciplinaire informatiemanager.
- Richt de samenwerking bij C-evenementen in als een Netwerk administratieve organisatie. Hierbij dient een externe netwerkmanager een coördinerende, niet hiërarchische, rol te vervullen, zodat de zelfstandige verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties intact blijft. Deze functie kan vervuld worden door een leider COPI of leider ROT.
- Maak afspraken over de vaste werkzaamheden en de optionele werkzaamheden in de samenwerking. Hierbij dient beschreven te worden wat de eindproducten moeten zijn.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Doelstelling en vraagstelling	12
1.3	Afbakening	12
1.4	Wetenschappelijke relevantie	13
1.5	Maatschappelijke relevantie	13
1.6	Leeswijzer	13
2	Context, beleid en achtergrond	15
2.1	Maatschappelijke ontwikkelingen	15
2.1.1	Verandering van evenementen	15
2.1.2	Verandering in omgang met risico's	16
2.2	Ontwikkelingen evenementenbeleid	18
2.2.1	Handreiking publieksveiligheid bij evenementen	18
2.2.2	Handreiking evenementenveiligheid	19
2.3	Resumé	21
3	De samenwerking – in theorie	23
3.1	Samenwerken	23
3.1.1	Afhankelijkheden	29
3.1.2	Percepties	30
3.1.3	Informatie	30
3.2	Risicobeheersing	31
3.3	Conceptueel model	35
3.4	Resumé	36
4	Onderzoeksopzet	39
4.1	Onderzoeksstrategie	39
4.2	Operationalisering	39
4.3	Onderzoeksmethoden	39
4.3.1	Secundaire bronnenanalyse	40
4.3.2	Interviews	41
4.3.3	Observatie	41
4.4	Resumé	42
5	De samenwerking – in de praktijk	43
5.1	Samenwerkende organisaties	43
5.1.1	Gemeente Rotterdam	43
5.1.2	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	45
5.1.3	Politie – Eenheid Rotterdam	49
5.1.4	Evenementenorganisaties	51
5.1.5	Overige publiek- en private organisaties	51
5.2	Risicobeheersing bij evenementen	52
5.2.1	Aanmelden bij Rotterdam Festivals voor kalender	52

5.2.2	Aanvraag vergunning bij gemeente Rotterdam.....	53
5.2.3	Ontvangstbevestiging aanvraag.....	53
5.2.4	Opmaak spoorboekje.....	54
5.2.5	Dienstenoverleggen.....	54
5.2.6	Versturen definitieve stukken.....	60
5.2.7	Formele adviesronde.....	61
5.2.8	Afgifte vergunning door burgemeester.....	61
5.2.9	Mogelijkheid tot bezwaar- en beroepsprocedure.....	61
5.2.10	Integrale schouw.....	61
5.2.11	Evenement, toezicht en handhaving op voorschriften.....	62
5.2.12	Evaluatie.....	65
5.3	Resumé.....	66
6	Analyse van de samenwerking.....	67
6.1	Samenwerken.....	67
6.1.1	Afhankelijkheden.....	69
6.1.2	Percepties.....	70
6.1.3	Informatie.....	71
6.2	Risicobeheersing.....	71
6.3	Samenwerking ten behoeve van risicobeheersing.....	73
6.4	Resumé.....	75
7	Conclusie & aanbevelingen.....	77
7.1	Deelconclusies.....	77
7.1.1	Beïnvloedingsfactoren van de samenwerking.....	77
7.1.2	Belangrijkste actoren.....	77
7.1.3	Criteria voor risicobeheersing.....	78
7.1.4	Verskil tussen praktijk en beleid.....	79
7.1.5	Lessen uit praktijksituaties.....	79
7.2	Hoofdconclusie.....	80
7.3	Aanbevelingen.....	81
	Bibliografie.....	85
	Bijlagen.....	89
	Bijlage 1: Lijst met respondenten.....	91
	Bijlage 2: Interviewhandleiding.....	93
	Bijlage 3: Geraadpleegde documenten bij de secundaire analyse.....	95
	Bijlage 4: Operationaliseringtabel.....	97
	Bijlage 5: Impressie van risicoscan evenementenveiligheid.....	99

1 Inleiding

In Nederland bestaat veel belangstelling voor evenementen. Hierbij kan gedacht worden aan een braderie, maar ook aan grote popconcerten in Ahoy. Evenementen zijn voor veel bezoekers een belangrijke vorm van vrijetijdsbesteding. Het aantal evenementen is de voorbije jaren fors gegroeid. Bijvoorbeeld het aantal festivals, met meer dan 3.000 bezoekers, is de afgelopen jaren gestegen van ongeveer 200 in 1985 tot ongeveer 800 in 2011 (Respons, 2012).

Voor ondernemers is de evenementenbranche een aantrekkelijke sector waarin veel geld te verdienen is. Hoewel evenementen al erg lang bestaan, is er de afgelopen jaren veel veranderd. Evenementen brengen extra veiligheidsvraagstukken met zich mee. Bij grotere evenementen geldt bijvoorbeeld dat de aanwezigheid van grote mensenmassa's op een relatief kleine oppervlakte al een risico vormt. Naast het publiek hebben de activiteiten en de locatie van een evenement grote invloed op de te verwachten risico's. Om de risico's te beperken is het van groot belang dat de organisaties betrokken bij evenementen goed met elkaar samen werken.

Publieke en private organisaties worden bij het beperken van risico's in toenemende mate geconfronteerd met complexe sociale veiligheidsproblemen. In het bijzonder bij de totstandkoming van veiligheidsmaatregelen rondom grotere evenementen komen verschillende complexe sociale en politieke veiligheidsproblemen kijken. Publieke en private organisaties zijn niet meer in staat om deze complexe veiligheidsproblemen geheel zelfstandig aan te pakken. Echter, burgers houden de overheid steeds vaker verantwoordelijk voor allerlei problemen waar zij in terecht kunnen komen. De opvatting dat burgers ook zelf een verantwoordelijkheid dragen is daarmee de afgelopen decennia sterk geërodeerd (Schaap e.a., 2009). Door deze verschuiving is het voor de overheid steeds belangrijker geworden om de risico's van evenementen in kaart te brengen en deze risico's te reduceren.

1.1 Aanleiding

Na de strandrellen in Hoek van Holland op 22 augustus 2009 tijdens het dancefestival Sunset Grooves is er in de regio Rotterdam-Rijnmond een *Handreiking publieksveiligheid evenementen regio Rotterdam-Rijnmond* opgesteld. In deze handreiking worden de collectieve ambities van gemeenten en hulpverleningsdiensten voor veilige evenementen vertaald naar een gemeenschappelijk basisbeleid. Hierin wordt de advisering van hulpverleningsdiensten duidelijker dan daarvoor gepositioneerd en worden algemeen geldende procedures vastgesteld om de bundeling van kennis in de samenwerking te bevorderen. Deze handreiking is op 14 februari 2011 in het toenmalige regionaal college vastgesteld. In navolging hierop is er in opdracht van het veiligheidsberaad een landelijke versie van de handreiking gemaakt. Deze is in 2012 is vastgesteld.

Mede door deze veranderingen worden zowel private als publieke organisaties gedwongen meer samen te werken. In deze vaak tijdelijke netwerken is een goede samenwerking essentieel voor een veilig verloop van evenementen. Door samenwerking in deze netwerken zouden de risico's van

evenementen beter beheersbaar moeten worden. Toch blijkt er in de praktijk weinig kennis en expertise op het gebied van evenementen en veiligheid uitgewisseld te worden (Schaap e.a., 2009). Scholtens (2007) stelt dat terwijl te veel nadruk wordt gelegd op centraal beheerde multidisciplinaire samenwerking in de acute fase van een ramp, is er eigenlijk te weinig aandacht voor de samenwerking in de voorbereidende fase.

Er is weinig onderzoek gedaan naar de samenwerking bij evenementen ten behoeve van risicobeheersing, en er is relatief weinig bekend over knelpunten in deze samenwerking. Dit onderzoek is een poging om deze leemte voor een deel op te vullen en gaat over de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing en over de eventuele knelpunten die zich daarbij voordoen.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek richt zich op de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de belangrijkste publieke en private organisaties ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen. Het doel van dit onderzoek is om eventuele knelpunten bij deze samenwerking te verklaren. De centrale vraagstelling luidt derhalve als volgt:

Hoe kunnen eventuele knelpunten in de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de belangrijkste actoren ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen worden verholpen?

De uit de centrale vraagstelling voortvloeiende deelvragen zijn de volgende:

- Welke belangrijke aspecten worden in de wetenschappelijke literatuur genoemd als zijnde van invloed op de samenwerking?
- Wat zijn de belangrijkste actoren bij evenementen in de gemeente Rotterdam?
- Aan welke criteria zou risicobeheersing bij evenementen moeten voldoen volgens het huidige beleid en de bijbehorende richtlijnen?
- Waarom kunnen de verschillen tussen de praktijk en het huidige beleid en bijbehorende richtlijnen leiden tot knelpunten?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit praktijksituaties ten aanzien van samenwerking ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen?
- Hoe kunnen eventuele knelpunten in de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen worden opgelost?

De bovengenoemde onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen zullen op basis van een literatuuronderzoek in combinatie met een empirisch onderzoek worden geantwoord.

1.3 Afbakening

De samenwerking ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen is een breed onderwerp. Om het onderzoek enigszins beheersbaar te houden, is ervoor gekozen om voornamelijk de

voorbereidingsfase van evenementen te belichten. Ook zullen alleen de belangrijkste organisaties die betrokken zijn bij de risicobeheersing worden onderzocht. Organisaties die betrokken zijn bij enige vorm van samenwerking bij evenementen, maar geen cruciale rol hebben op het gebied van risicobeheersing, worden buiten beschouwing gelaten. Om de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen te kunnen onderzoeken, wordt de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de belangrijkste organisaties onderzocht. De gemeente Rotterdam is gekozen omdat daar veel verschillende soorten evenementen worden georganiseerd.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek bestaat uit de bijdrage van kennis over het samenwerken ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen. In de literatuur over netwerken komt naar voren dat hierover relatief weinig bekend is. Met name over het functioneren van netwerken bij evenementen is de kennis beperkt. Deze netwerken worden gekenmerkt doordat ze tijdelijk en uniek zijn in de context en doelstelling. Het verschil met veel andere projectorganisaties is het grote maatschappelijke risico van evenementen. Tevens wordt er relatief weinig kennis gedeeld over het samenwerken ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen (Schaap e.a., 2009).

In het theoretische kader zal inzicht worden gegeven in de beschikbare wetenschappelijke kennis over dit onderwerp. In dit onderzoek wordt het netwerk als geheel onderzocht. Op deze wijze kan met dit onderzoek een bijdrage worden geleverd aan de kennis over de samenwerking tussen de verschillende actoren.

1.5 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek zit in de bijdrage die het kan leveren aan een debat tussen de betrokken organisaties over de aanpak van complexe veiligheidsvraagstukken bij evenementen. Tevens is het noodzakelijk om te evalueren of de huidige vorm van organiseren voldoet aan de verwachtingen, eisen en behoeften van de maatschappij (Provan & Milward, 2001). Dit is cruciaal voor de maatschappelijke legitimiteit van deze netwerken.

Dit onderzoek draagt bij aan de praktische toepassing en de eventuele verbetering van risicobeheersing bij evenementen. Het regionaal college van de regio Rotterdam-Rijnmond heeft in 2011 met de *Handreiking publieksveiligheid evenementen regio Rotterdam-Rijnmond* een eerste stap gezet om de samenwerking tussen alle publieke- en private organisaties te verbeteren. Dit onderzoek kan bijdragen aan de verdere bevordering van deze samenwerking. Het is evident dat het bevorderen van de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen voor de maatschappij van groot belang is.

1.6 Leeswijzer

Zojuist is ingegaan op de aanleiding, de doelstelling en de vraagstelling, alsmede op de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Hierna zal in hoofdstuk 2 de

maatschappelijke context waarin dit onderzoek plaatsvindt worden geschetst. In hoofdstuk 3 wordt de voor het onderzoek relevante theoretische kennis behandeld. Vervolgens zijn in hoofdstuk 4 de onderzoeksmethoden- en technieken verantwoord, waarna in hoofdstuk 5 de bevindingen worden behandeld. In hoofdstuk 6 worden de empirische deelvragen aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek beantwoord. Tot slot zal in hoofdstuk 7 antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag en zullen enkele aanbevelingen worden gedaan.

2 Context, beleid en achtergrond

De samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek centraal staan, zijn doorgaans tijdelijk van aard en staan onder grote druk omdat alles direct goed moet gaan. De definitie van evenementen is afhankelijk van de benadering en de context. Evenementen kunnen gedefinieerd worden als *“een voorzienbare of onvoorzienbare gebeurtenis die toegankelijk is voor een verzameling mensen, plaatsheeft binnen een beperkt tijdsvak en binnen een begrensde omgeving, bovengemiddelde risico's met zich meebrengt, samenwerking van verschillende instanties vergt, een meer dan reguliere personele capaciteit vergt en vergunningsplichtig is”* (Schaap e.a., 2009, p. 25).

De samenwerking van verschillende organisaties ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen vindt plaats in een complexe bestuurlijke omgeving. Om een antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag is het van belang om van deze omgeving kennis te nemen. Tevens wordt hiermee een aanvang gemaakt met beantwoording van de deelvragen over evenementenbeleid. Daarom worden in paragraaf 2.1 de maatschappelijke ontwikkelingen van de evenementensector belicht, en wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de ontwikkelingen die het evenementenbeleid heeft doorgemaakt. Tot slot wordt in paragraaf 2.3 kort het verband van deze context met het onderzoek geschetst.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben verschillende maatschappelijke ontwikkelingen plaatsgevonden die direct of indirect invloed hebben op de vraag naar evenementen. Dit vergt van evenementenorganisaties en de andere betrokken partijen een uitgebreidere en veelal complexe preparatie. Tevens is er de laatste jaren meer aandacht voor evenementenveiligheid. Het aantal publicaties over evenementenveiligheid, en zowel publieke als private partijen zijn meer aandacht gaan besteden aan de beheersing van mogelijke risico's bij evenementen.

Om inzicht te geven in de belangrijkste veranderingen zal in deze paragraaf op twee soorten veranderingen worden ingegaan. Eerst worden de belangrijkste veranderingen ten aanzien van de evenementen besproken. Vervolgens zal verder worden ingegaan op de veranderingen ten aanzien van de omgang met risico's. Dit inzicht wordt gegeven omdat dit kan leiden tot knelpunten tussen de praktijk en het bestaande beleid.

2.1.1 Verandering van evenementen

De eerste belangrijke verandering voor evenementen is de toename aan het eind van de vorige eeuw van het vrij besteedbaar inkomen van veel mensen. Tegelijkertijd zag men de hoeveelheid vrije tijd toenemen (Schaap e.a., 2009). Mensen hadden dus meer tijd en geld over voor het bezoeken van evenementen. Terwijl veel sociale studies uitwijzen dat de individualisering een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling is, is er tegelijkertijd behoefte aan collectieve vormen van recreatie en vermaak. Het collectief ervaren van gebeurtenissen geeft een gevoel van de binding tussen de aanwezigen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het sterke groepsgevoel bij voetbalsupporters.

Tevens wordt het door de snelle technologische ontwikkelingen voor evenementenorganisatoren mogelijk om grotere groepen bezoekers toe te laten bij evenementen. Mede als gevolg van deze technologische ontwikkelingen, maar ook de toenemende professionalisering van evenementenorganisaties, is er een trend ontstaan naar steeds grotere evenementen, ook wel mega-evenementen genoemd. Hierdoor worden evenementen steeds meer een vorm van massavermaak. Voorbeelden zijn de vele stadionconcerten in Nederland en de massale huldiging van het Nederlands voetbalelftal in 2010.

Tot slot krijgen de evenementen een steeds commerciëler karakter. Ze worden georganiseerd om geld te verdienen. De inkomsten zijn zowel direct, uit bijvoorbeeld de horecaomzet en kaartverkoop, als indirect, door de toenemende naamsbekendheid van de betrokken organisaties en gemeenten. De toenemende inmenging van het bedrijfsleven blijkt onder meer uit het gegeven dat veel evenementen de naam van de hoofdsponsor zijn gaan gebruiken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan Bavaria City Racing, de Fortis Marathon Rotterdam en de Heineken Night of the Proms. Ook deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan de groei van de evenementenbranche (Schaap e.a., 2009).

2.1.2 Verandering in omgang met risico's

Bij de nieuwe evenementen wordt ook op een andere manier met risico's omgegaan. De meest spraakmakende incidenten uit 2012 zijn de rellen bij het project-X feest in Haren, het instorten van een feesttent op een festivalterrein in Steenwijkerwold en de chaos, ontstaan als gevolg van op het laatste moment genomen veiligheidsmaatregelen, bij de Urbanathlon in Amsterdam. Ondanks dat er jaarlijks een aantal incidenten plaatsvinden, is het aantal zeer grote incidenten doorgaans op een hand te tellen. Het lijkt er dus op dat in Nederland evenementen over het algemeen zonder zeer grote incidenten verlopen.

De laatste jaren trekken met name alcohol- en drugsincidenten bij evenementen de aandacht van media en bestuurders. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de gemeente Rotterdam in maart 2012 met een programma Drugs & Alcohol is gekomen. Doelstelling van dit programma is om het gebruik van deze genotsmiddelen onder jongeren onder meer tijdens evenementen te matigen. Ook wordt er strakker gehandhaafd door evenementenorganisaties en politie. Zo werden in 2011 bij een dancefeest in het GelreDome 139 aanhoudingen wegens drugsbezit verricht. Ook de hulpverlening gaat mee in de toenemende aandacht voor de risico's van drugs- en alcoholgebruik. Zo heeft het Maasstad Ziekenhuis in december 2012 de eerste polikliniek voor comadrinkers in Rotterdam geopend.

Naast de toegenomen aandacht voor veiligheid bij evenementen zijn er nog enkele maatschappelijke ontwikkelingen waardoor evenementenorganisaties en de overheid meer aandacht besteden aan risico's. De drie veranderingen die het meest opvallen zijn; mediatisering, de toenemende 'claiming and blaming' mentaliteit en de afnemende acceptatie van maatschappelijke risico's (Schaap e.a., 2009).

De (sociale) media spelen een steeds belangrijkere rol in de verslaglegging en communicatie over evenementen. Bij ieder groot evenement zijn journalisten aanwezig. In het bijzonder de sociale media hebben ervoor gezorgd dat de communicatie tegenwoordig veel sneller gaat. Daarnaast plaatsen veel bezoekers steeds vaker zelf berichten over of foto's en filmpjes van een evenement op internet. De meeste media zijn niet alleen geïnteresseerd in objectieve feiten, maar zeker ook in de gevoelens van onveiligheid, risicobeleving en de emotionele kanten van incidenten (Rosenthal, 2001). In sommige gevallen lijkt het er zelfs op dat de media in hun sensatiezucht zelf onveilige situaties creëren of verergeren door foutieve informatie te verspreiden. Het optreden van de evenementenorganisaties en overheidsdiensten wordt soms openlijk bekritiseerd. De berichtgeving van het project-X feest in Haren is hier een bekend voorbeeld van.

Verder wordt de risicobeheersing rond evenementen beïnvloed door de opkomst van 'claiming and blaming'. Met deze term wordt bedoeld op de steeds sterkere neiging om na veiligheidsincidenten schuldigen aan te wijzen, maar ook op de toename van het aantal schadeclaims. De Nederlandse claimcultuur is niet te vergelijken met die van de VS¹, maar niettemin is ook het Nederlandse veiligheidsdomein aan het juridiseren. Evenementenorganisaties dienen in toenemende mate aan allerlei wettelijke richtlijnen, lokale overheidsregels en verschillende vormen van certificering te voldoen. Toch kunnen onderzoeken na grote calamiteiten niet snel genoeg gaan en is het altijd de vraag of de autoriteiten hebben gefaald.

De laatste verandering is de afnemende acceptatie van maatschappelijke risico's. Hoewel bezoekers van evenementen steeds grotere en spectaculairdere vormen van vermaak verwachten, zijn zij in mindere mate bereid de bijbehorende risico's te accepteren. Als het verkeerd gaat, is de maatschappelijke verontwaardiging groot. De meest recente ontwikkeling is dat de overheid meer maatregelen neemt en soms zelfs garant staat voor het voorkomen van onbekende risico's (Helsloot, Pieterman, & Hanekamp, *Risico's en redelijkheid; Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, 2010). Voor evenementen betekent het dat er ook steeds minder risico's worden geaccepteerd. In de preparatie van evenementen worden voorzienbare risico's goed afgewogen en worden er passende maatregelen genomen.

Alle Nederlandse ministeries vinden dat de aansprakelijkheid van de overheid voor de gevolgen van ongevallen moet worden gereduceerd. Diverse departementen hebben inmiddels maatregelen genomen of hebben dit thema nog in behandeling. Door de onderkenning van de verantwoordelijkheidverschuiving van overheid naar de burgers is de noodzaak van een adequate verdeling van verantwoordelijkheden weer zeer actueel geworden. Naar het antwoord op het vraagstuk van verdeling van verantwoordelijkheden wordt alleen op departementaal niveau gezocht. Een rijksbrede benadering ontbreekt vooralsnog. Wel zijn er de afgelopen jaren regionale en landelijke beleidsdocumenten verschenen die de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij

¹ Tweede Kamer, Claimcultuur; brief van de minister van Justitie, *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 630, nr. 1, 29 juni 1999.

evenementen nader beschrijven. Op deze beleidsdocumenten wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

2.2 Ontwikkelingen evenementenbeleid

De aandacht voor publieksveiligheid is niet alleen versterkt door de in de vorige paragraaf benoemde maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook door twee grote incidenten die zich in 2009 voordeden, te weten de aanslag op Koninginnedag 2009 ('Koninginnedagdrama') en het uit de hand lopen van het Dancefestival Veronica Sunset Grooves ('strandrellen Hoek van Holland'). Beide incidenten zorgden voor grote maatschappelijke verontwaardiging, en in beide gevallen werd op deze verontwaardiging gereageerd met het instellen van een onderzoekscommissie.

In deze paragraaf wordt een aanvang gemaakt met inzicht te geven in de samenwerking tussen organisaties. Tevens wordt behandeld aan welke criteria het beleid en de bijbehorende richtlijnen moeten voldoen, teneinde later in dit onderzoek de deelvraag hierover te beantwoorden. Deze criteria zijn opgesteld nadat bovengenoemde onderzoekscommissies hun bevindingen en aanbevelingen hadden gepresenteerd.

2.2.1 Handreiking publieksveiligheid bij evenementen

Naar aanleiding van de aanbevelingen van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en Bureau Beke over het uit de hand gelopen strandfeest in Hoek van Holland, hebben de gemeenten, de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Politie Rotterdam-Rijnmond de ambitie uitgesproken om het adviseringsproces en de bijbehorende veiligheidsmaatregelen aan te scherpen (Werkgroep Publieksveiligheid bij Evenementen, 2011). Door de positionering van de adviserende rol van de hulpverleningsdiensten wordt de samenwerking met gemeenten gestimuleerd. De handreiking is te verdelen in processen en voorschriften met betrekking tot een regionale evenementenkalender, het verstrekken van evenementenvergunningen en de multidisciplinaire evaluatie van evenementen.

Regionale evenementenkalender

Uit het verleden is gebleken dat een samenloop van evenementen in een regio kan leiden tot capaciteitsproblemen bij hulpdiensten en een risicovolle vermenging van doelgroepen, bijvoorbeeld rivaliserende groepen voetbalsupporters. Een van de doelstellingen van de *Handreiking publieksveiligheid bij evenementen Rotterdam-Rijnmond* is het realiseren van een regionale spreiding van evenementen. Om dit te bewerkstelligen is afgesproken dat er een regionale evenementenkalender zou worden gemaakt die voor ieder evenementenseizoen wordt vastgesteld door het Regionaal College². Evenementenorganisaties dienen de evenementenvergunning hiervoor bijna een jaar van tevoren aan te vragen. Dat wil niet zeggen dat er een evenementenvergunning zal worden verstrekt, maar wel dat men voorrang krijgt op later ingediende aanvragen.

² Na de vorming van de Nationale Politie wordt dit Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) genoemd.

Verstrekken van de evenementenvergunningen

Een van de aanbevelingen van het COT naar aanleiding van de ongeregeldheden bij het strandfeest in Hoek van Holland was dat de integrale advisering van hulpverleningsdiensten een prominenter rol moest krijgen. Mede naar aanleiding van deze aanbeveling zijn er in de *Handreiking publieksveiligheid bij evenementen Rotterdam-Rijnmond* afspraken gemaakt over de advisering. Deze afspraken houden onder meer in dat er bij iedere evenementenaanvraag een zogenaamde risicoscan wordt ingevuld om het risicoprofiel vast te stellen. De veelal subjectieve inschatting van risico's kan hierdoor meer worden geobjectiveerd, mede door enkele standaardaspecten zoals het publieksprofiel, het ruimteprofiel en het activiteitenprofiel in ogenschouw te nemen. Op basis van de uitkomst van deze eerste risicoscan wordt de zwaarte van het adviestraject bij hulpverleningsdiensten bepaald. De hulpverleningsdiensten zullen de burgemeester onder andere adviseren over de veiligheidsvoorschriften bij een eventuele evenementenvergunning. Het al dan niet verlenen van de evenementenvergunning is vervolgens een autonome bevoegdheid van de burgemeester.

Evaluatie van evenementen

De evaluatie van een evenement is van belang met het oog op de veiligheid van toekomstige evenementen. In de *Handreiking publieksveiligheid bij evenementen Rotterdam-Rijnmond* is afgesproken dat evenementen die zijn gekwalificeerd als 'beperkt risico'- of 'risico'-evenement multidisciplinair worden geëvalueerd. Hierbij dient de effectiviteit van de getroffen maatregelen beoordeeld te worden. De conclusies van dergelijke evaluaties kunnen van belang zijn voor de veiligheidsopzet rond toekomstige evenementen. Bij het verschijnen van de handreiking was het handhavingprotocol ten aanzien van vergunningsvoorwaarden bij de meeste gemeenten niet gereed.

2.2.2 Handreiking evenementenveiligheid

Naar aanleiding van de eerder genoemde incidenten en onderzoeken is er ook op landelijk niveau bestuurlijke urgentie ontstaan voor evenementenveiligheid. In verschillende onderzoeken wordt de nadruk gelegd op de integrale advisering van hulpverleningsdiensten aan gemeenten. Naar aanleiding van Kamervragen is enkele keren expliciet verwezen naar een nog te ontwikkelen *Handreiking evenementenveiligheid*. Deze handreiking is in 2011 verschenen, en is in 2012 aangenomen door het Veiligheidsberaad, het overkoepelend orgaan van de 25 veiligheidsregio's. De handreiking is richtinggevend en geeft voornamelijk antwoord op de vraag wie wat doet, en voor wie. Er wordt dus eenduidig vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de risicoanalyse, het veiligheidsplan, het operationeel draaiboek, de evenementenkalender en het beleidskader voor het evenement.

Deze *Handreiking evenementenveiligheid* schetst een procesmodel evenementenveiligheid dat bestaat uit zeven processtappen. De handreiking zelf bestaat uit vijf delen waarin deze zeven stappen vanuit verschillende perspectieven worden benaderd. Deel I, II en V zijn tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van het Veiligheidsberaad. Deel III is gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, en deel IV is in het kader van het programma 'Slim

geregeld, goed verbonden' opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Eerste processtap: melding en/of aanvraag vergunning evenement

De eerste stap is het aanvragen van een evenementenvergunning door de organisator bij de gemeente. Ook bij jaarlijks terugkerende evenementen zal dit moeten gebeuren (van Hijum, Johannink, Kol, Berghuis, & van As, 2011).

Tweede processtap; behandelaanpak vaststellen

Vervolgens wordt op basis van een eerste risicoscan de behandelaanpak vastgesteld. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen meldingsplichtige (0), reguliere (A), aandacht- (B) en risico-evenementen (C). De behandelaanpak betreft het weigeren of onder voorwaarden verlenen van de relevante vergunningen. Hoe groter het risico, des te meer aandacht er wordt besteed aan de adviesfase van de hulpverleningsdiensten. Tot slot valt binnen deze processtap het registreren van de aankondiging en/of de vergunningsaanvraag op de evenementenkalender.

Derde processtap: signaleren en integraal adviseren

Na de invoer in de evenementenkalender zal de betrokken hulpverleningsdiensten gevraagd worden te adviseren op de evenementenaanvraag. Hiermee start een belangrijk deelproces, namelijk het inventariseren en analyseren van risico's, de benodigde capaciteit en maatregelen om deze risico's te kunnen beheersen. Deze benodigde capaciteit en maatregelen vormen samen het risicoprofiel van het evenement. Op basis van dit risicoprofiel kan een (integraal) veiligheidsadvies worden gegeven (van Hijum, Johannink, Pruyt, & van As, 2011). In deel V van de *Handreiking evenementenveiligheid* wordt hiervoor een Excel-model aangeboden.

Vierde processtap: besturen van het werk

In deze processtap zal het risicobeleid mede op basis van de (integrale) veiligheidsadviezen door het bevoegd gezag worden vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met het lokale en/of regionale beleid. In de handreiking gaat het hierbij om risicobeleid bij voorzienbare evenementen. Bij onvoorzienbare evenementen gelden de daarop gebaseerde beleidsplannen en uitgangspunten. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de huldiging van een voetbalelftal na het winnen van de bekerfinale. Dit kan immers niet ruim van tevoren worden gepland.

Vijfde processtap: voorbereiden van het werk

In deze fase van de preparatie van een evenement worden de maatregelen en benodigde voorzieningen voor het evenement gepland. De organisaties kiezen, binnen de kaders van het bevoegd gezag, wie welk uitvoerend en ondersteunend werk verricht. Zowel voor de risicofase als voor de incidentfase en de herstelfase wordt een dergelijke taakverdeling opgesteld. Het eindresultaat hiervan is een integraal operationeel plan. De voorbereiding op een onvoorzienbaar risicovol evenement vindt plaats volgens het regionaal crisisplan.

Zesde processtap: uitvoeren en ondersteunen van het werk

In deze fase vindt het evenement daadwerkelijk plaats en worden de maatregelen en voorzieningen volgens het integraal operationeel plan uitgevoerd. In deze fase wordt een operationeel verslag gemaakt van de relevante activiteiten. Dit operationeel verslag en het integrale operationeel plan vormen gezamenlijk het feitenrelaas.

Zevende processtap: verbeteren van het werk

Het feitenrelaas is de (bestuurlijke) verantwoording en vormt de basis voor het verbeteren van het werk. Dit wil zeggen dat men wil leren en verbeteren op basis van kwaliteitsmanagementsystemen van de betrokken diensten. Het resultaat van deze processtap is een (integraal) verbeterplan evenementenveiligheid.

Deze zeven processtappen vormen de basis voor het proces rondom evenementenveiligheid, waaronder de voorbereidingen op evenementen. In de komende hoofdstukken wordt ingegaan op welke wijze hoe dit in de gemeente Rotterdam invulling krijgt.

2.3 Resumé

In dit hoofdstuk is de context van het onderzoek behandeld. Deze context geeft inzicht in de maatschappelijke ontwikkelingen en het beleid ten aanzien van de tijdelijke samenwerkingsverbanden waarmee risico's rond evenementen beheerst moeten worden. De samenwerking bij evenementen vindt plaats onder grote bestuurlijke druk en is gericht op het veilige verloop van evenementen. Doordat de evenementen steeds groter worden, is het onmogelijk om een generale repetitie te houden. Alles moet dus de eerste keer meteen goed en veilig verlopen.

Tevens werd duidelijk dat er een aantal 'nieuwe' handreikingen zijn ontwikkeld waarin beschreven staat wie wat zou moeten doen. Hiermee is een eerste aanzet gegeven voor de beantwoording van de deelvragen over de belangrijkste actoren en over de criteria van het huidige beleid en de bijbehorende richtlijnen. Uit dit hoofdstuk blijkt namelijk dat de hulpverleningsdiensten, organisator, gemeenten en de burgemeester de belangrijkste actoren zijn. Daarnaast bleek dat er zowel regionale als landelijke richtlijnen zijn betreffende de criteria voor risicobeheersing bij evenementen. Het blijkt hierbij voornamelijk om procesafspraken te gaan.

3 De samenwerking – in theorie

Uit de geschetste context in hoofdstuk 2 spreekt duidelijk dat verschillende organisaties en hulpverleningsdiensten van elkaar afhankelijk zijn en dat een goede samenwerking essentieel is om de veiligheid van evenementen te waarborgen. In dit hoofdstuk zal een beeld gegeven worden van de stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur. Het doel is om meer inzicht te krijgen in het theoretische kader met betrekking tot samenwerking en risicobeheersing zodat later antwoord gegeven kan worden op de deelvraag; welke aspecten van invloed zijn op de samenwerking.

De organisatie van evenementen en hulpverleningsdiensten dienen samen te werken bij de voorbereiding van evenementen. Daarom wordt in dit hoofdstuk begonnen met een literatuurstudie naar samenwerking (paragraaf 3.1). Daarna zal worden ingegaan op het onderwerp risicobeheersing (paragraaf 3.2). Vervolgens zal in paragraaf 3.3 het conceptueel model voor dit onderzoek worden toegelicht. Tot slot zal worden afgesloten met een kort resumé van dit hoofdstuk.

3.1 Samenwerken

De titel van deze scriptie, (*Samen*)werken aan evenementen, geeft aan dat in dit onderzoek samenwerking bij evenementen centraal staat. In hoofdstuk 2 kwam al naar voren dat de samenwerking in de netwerken van evenementen doorgaans tijdelijk van aard is en onder grote druk staat. Maar wat is samenwerken eigenlijk? In voorgaande paragrafen werden enkele belangrijke aspecten belicht. In deze paragraaf zal worden geschetst wat samenwerking in het algemeen is, welke aspecten bij samenwerking in een groep of netwerk een rol spelen en hoe een samenwerking gestuurd kan worden. In de paragrafen 3.1.1 tot en met 3.1.3 zal dieper worden ingegaan op het belang voor samenwerking van afhankelijkheden, perspectieven en informatie. Dit alles wordt behandeld ten einde antwoord te kunnen geven op de deelvraag welke belangrijke aspecten van invloed zijn op de samenwerking.

Kenmerken van een samenwerkingsverband

De kleinste vorm van samenwerken wordt wel een 'double interact' genoemd. (Weick, 1979) Een double interact is een actie van persoon A waarop persoon B reageert. Persoon A reageert dan weer op de actie van persoon B. Deze reacties kunnen bestaan uit acceptatie, verwerping of wijziging van de ontstane situatie als gevolg van de actie. Een reeks van deze interacties is nodig om de handelingen van twee personen op elkaar af te stemmen. Door aan te geven of acties geaccepteerd, verworpen of gewijzigd worden, zijn de personen A en B in staat om elkaar te laten weten welke activiteiten nodig zijn om tot een goede samenwerking te komen. Niet de doelstellingen, maar de gedragingen worden door middel van deze double interacties op elkaar afgestemd. Een double interact is geslaagd als voor beide partijen het gedrag van de ander een bijdrage aan de eigen doelstellingen oplevert. Beide partijen zullen vervolgens de neiging hebben het gedrag dat daartoe geleid heeft te blijven herhalen waardoor de samenwerking vaste vormen zal aannemen.

Als gevolg van een succesvolle vorm van samenwerking heeft men de neiging om die geslaagde vormen als norm te benoemen en deze aan regels te binden. Wat eerst functioneel gedrag was om een beoogd resultaat tot stand te brengen, wordt na enige tijd gedrag dat behoort te worden vertoond. De normen en regels worden het regulerende element in de samenwerking van personen. Vanuit deze opvatting is een samenwerkingsverband een vorm van een sociale constructie. Deze sociale constructies worden vaak organisaties genoemd.

Organisaties waar de personen in dienst zijn worden ook instituties genoemd omdat in regels, procedures, taakomschrijvingen en dergelijke is vastgelegd hoe personen hun gedragingen af dienen te stemmen op de doelstellingen van de organisatie (Alblas, 1998). De organisaties kunnen vanuit twee perspectieven worden benaderd:

- De organisatie als sociale constructie: de persoon is zelf onderdeel van het samenwerkingsverband (c.q. organisatie) en heeft hierdoor invloed op de vorm hiervan.
- De organisatie als institutie: de persoon heeft te maken met een gevormde samenwerking (c.q. organisatie) en dient met zijn handelen rekening te houden met de geldende normen en regels van het samenwerkingsverband.

Bij een samenwerkingsverband kan gemakkelijk de suggestie worden gewekt dat deelnemers alleen uit zijn op economisch gewin. De werkelijkheid is echter gecompliceerder. Volgens Etzioni (1961) zijn er drie typen van betrokkenheid te onderscheiden:

- Betrokkenheid gebaseerd op dwang: de bijdrage van personen komt tot stand na uitvaardiging van bijvoorbeeld een opdracht of een strafmaatregel.
- Betrokkenheid gebaseerd op nut: de bijdrage van personen komt op grond van fysieke of mentale beloningen tot stand. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan salaris.
- Betrokkenheid gebaseerd op normen en waarden: de bijdrage wordt geleverd omdat men het doel van de organisatie wil helpen verwezenlijken.

De hoeveelheid tijd en energie die personen in samenwerking steken is vaak verschillend. Hierbij speelt de vergelijking met andere personen een belangrijke rol. In deze vergelijking wordt meestal het billijkheidsprincipe toegepast (Adams, 1965; Walster e.a., 1976). Volgens dit principe moet de inspanning in redelijkheid overeenkomen met de mate waarin een partij van het tot stand gebrachte resultaat profiteert. Hierbij vergelijken mensen zich vaak met anderen in een gelijksoortige situatie. Als andere personen in een vergelijkbare situatie bijvoorbeeld minder doen en meer krijgen, wordt dit als onbillijkheid ervaren. Dit kan leiden tot een verandering van de inspanning of waardering gedurende de samenwerking.

Samenwerken in groepen

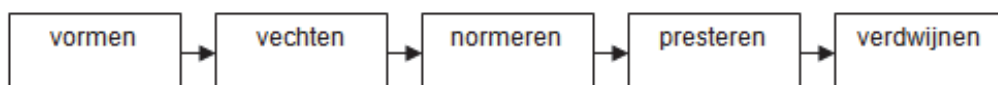
Bij de totstandkoming van de veiligheidsmaatregelen bij evenementen komen er verschillende problemen aan de orde. Gezien de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende organisaties en

instituten is het voor hen onmogelijk om de afzonderlijke vraagstukken geheel zelfstandig op te lossen. Het oplossen van deze vraagstukken is een kwestie van interactie, waarbij de betrokkenen een gezamenlijk beeld van de percepties, activiteiten en institutionele afspraken moeten creëren. Hierdoor ontstaan in het netwerk van organisaties formele taak- en overleggroepen, met een permanent of tijdelijk karakter.

Het uitgangspunt bij een netwerkbenadering is dat de betrokken actoren wederzijds van elkaar afhankelijk dienen te zijn om de doelstellingen te behalen. Als gevolg van deze afhankelijkheden zullen interactiepatronen ontstaan, waaronder de formele taak- en overleggroepen. In langer bestaande groepen ontstaat een zekere mate van overeenstemming over de gedragingen en opvattingen die al dan niet in de groep vertoond dienen te worden. Nieuwe leden dienen zich aan de heersende normen en opvattingen te conformeren.

Volgens Tuckman en Jensen (1977) maakt groepsontwikkeling vijf stadia door (zie figuur 2). Dit model is volgens hen van toepassing op verschillende typen groepen. In de eerste fase, het vormen, zijn de groepsleden nog onzeker hoe ze zich dienen te gedragen. Ze zullen elkaar proberen te leren kennen en zullen vaststellen welke bijdrage nodig is om het gemeenschappelijke doel te bereiken. Vervolgens tonen de groepsleden in de tweede fase meer van zichzelf. Zij zullen voor zichzelf en hun eigen voorkeuren en belangen opkomen. Deze fase wordt gekenmerkt door tegenstellingen en conflicten. In de derde fase komen de groepsleden tot overeenstemming over de doelstellingen, normen en opvattingen. Deze fase wordt dan ook gekenmerkt door onderlinge steun en coöperatie. Hierdoor kan de groep zich in de vierde fase geheel op het gemeenschappelijke doel richten en tot een goede verdeling en afstemming komen. Tot slot zal de groep in de laatste fase verdwijnen omdat het doel is bereikt of de samenhang is verdwenen.

Figuur 1: Vijf stadia van groepsontwikkeling volgens Tuckman en Jensen (1977)



Bij het doorlopen van het groepsproces moet volgens Shivrasta, Overt en Neilson (1983) in elk van de vijf stadia een tegenstelling worden opgelost (Alblas, 1998). Volgens hen gaat het hierbij om:

- Fase 1 – Veiligheid vs. angst
- Fase 2 – Gelijk vs. anders zijn
- Fase 3 – Steun vs. afwijzing
- Fase 4 – Intimiteit en betrokkenheid vs. isolatie
- Fase 5 – Wederzijdse afhankelijkheid vs. incompatibiliteit

In de overleggroepen zullen een gering aantal groepsleden het overleg domineren en daardoor meer invloed hebben op de uitkomst van het overleg. Echter, de ongelijke inbreng en invloed kan de doelmatigheid van het overleg verminderen. Hiervan is sprake als:

- De dominante groepsleden niet over voldoende kennis en inzicht beschikken waardoor een minder goede oplossing wordt gekozen.
- De expertise van groepsleden die minder inbreng en/of invloed hebben, onvoldoende wordt benut.
- De niet dominante groepsleden de gekozen oplossing niet accepteren maar wel uit moeten voeren.

Samenwerken in netwerken

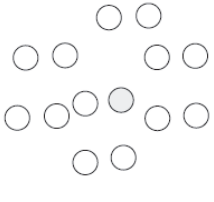
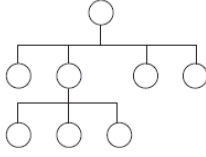
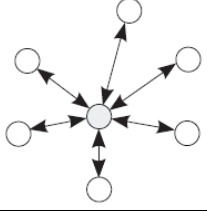
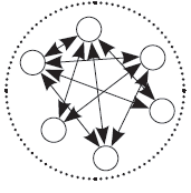
Er worden in de literatuur verschillende vormen van samenwerking beschreven. De hedendaagse samenleving is steeds meer een netwerksamenleving. Netwerken kunnen als volgt worden gedefinieerd; *“drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen een eigen doel te bereiken, maar ook een collectief doel”* (Provan & Kenis, 2007, p. 231). Deze definitie zal ook verder in dit onderzoek worden gehanteerd.

In netwerksamenlevingen moeten publieke organisaties omgaan met complexe maatschappelijke problemen die over de grenzen van het mandaat van deze organisaties heen gaan. Deze complexe problemen, ook wel *‘wicked problems’* genoemd, worden gekenmerkt door inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6). Volgens Koppenjan en Klijn zijn er drie onzekerheden rondom complexe maatschappelijke problemen in een netwerksamenleving:

- Een substantieve onzekerheid: deze gaat over de mate van beschikbaarheid van informatie en de manier waarop hier verschillend tegenaan gekeken kan worden.
- Een strategische onzekerheid: deze gaat over de onzekerheid als gevolg van verschillende percepties, doelen en belangen van de betrokken actoren rondom een probleem.
- Een institutionele onzekerheid: deze gaat over de onzekerheid die voortkomt uit de verschillende institutionele achtergronden van de betrokken actoren. Hierdoor komen de verschillende actoren uit verschillende organisaties, niveaus en netwerken.

Zoals aangegeven zullen de publieke organisaties moeten gaan samenwerken. De oude procedures voldoen hierbij niet langer en men wordt gedwongen om in een netwerk te gaan opereren. Om deze reden is het netwerk, naast de markt en de hiërarchie, een belangrijke organisatie- en bestuursstructuur geworden. Bij markten staat de competitie door middel van het prijsmechanisme centraal. In hiërarchieën worden controlemechanismen gebruikt om gezagsverhoudingen te handhaven. Deze traditionele vormen zijn te inefficiënt en te log voor een goede aanpak. In onderstaande figuur worden ook de modernere vormen van samenwerking weergegeven.

Figuur 2: Vier vormen van governance om diensten of producten te maken (Provan & Kenis, 2008)

Governancevorm / -institutie	Markt	Organisatie	Samenwerkingsrelatie	Netwerk
Visualisatie				
Principe	Prijsmechanisme	Hiërarchie	Toegang tot middelen en reductie van onzekerheid	Samenwerkend gedrag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

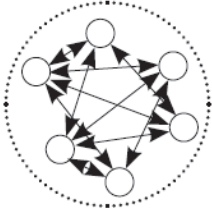
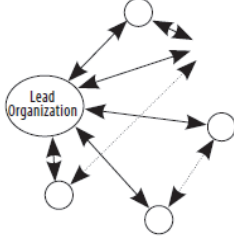
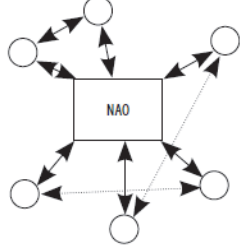
De zojuist besproken onzekerheden maken het moeilijk voor actoren om tot daadwerkelijke handelingen te komen. Anderzijds bestaat er een grote druk of dreiging, waardoor organisaties handelen niet kunnen uitstellen of weigeren (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit leidt tot de noodzaak om samen te gaan werken met andere actoren die ook een belang hebben bij actie.

Netwerken hebben verschillende karakteristieke kenmerken. Zoals aangegeven bestaan ze uit meer dan drie organisaties. Daarnaast zijn ze in principe niet-hiërarchisch, wat inhoudt dat de centrale organisatie het netwerk niet vanuit een machtspositie coördineert (Provan & Kenis, 2007). Daardoor hebben actoren uit de netwerken automatisch een geringe formele verantwoordelijkheid voor de doelstelling van het netwerk. Besluiten worden meestal gemaakt op basis van consensus. Tot slot worden netwerken gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheden, bijvoorbeeld met betrekking tot informatie, financiën en diensten. (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze aspecten worden in paragraaf 3.1.1 en 3.1.3 verder behandeld.

Managen van netwerken

Netwerken kunnen op basis van twee dimensies worden gecategoriseerd (Provan & Kenis, 2007). De eerste dimensie is de mate van contact en afstemming (interacties) tussen de netwerkpartijen. In sommige netwerken hebben alle netwerkpartijen contact met elkaar, terwijl de partijen in andere, meer traditionele, organisatievormen met maar één actor contact hebben. De tweede dimensie is de mate waarin netwerken extern of intern worden gestuurd.

Op basis van deze twee dimensies kunnen drie theoretische typen netwerken te onderscheiden, te weten het zelfregulerende netwerk, het leiderorganisatienetwerk en de netwerk administratieve organisatie (NAO). In de praktijk zijn meerdere tussenvarianten mogelijk. Deze netwerkvormen kunnen zoals in figuur 3 schematisch worden weergegeven.

Figuur 3: Drie vormen van netwerk governance (Provan & Kenis, 2008)			
Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatie netwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

De zelfregulerende netwerkform is de meest voorkomende vorm. Hierbij vindt sturing plaats door de deelnemers van de samenwerkingsvorm zelf, zonder aparte sturingseenheid in het netwerk. Sturing kan hierbij zowel formeel als informeel plaatsvinden. De tweede netwerkform, het leiderorganisatienetwerk, komt vooral veel voor in het bedrijfsleven, waar de relaties tussen de leiderorganisatie en andere organisaties verticaal zijn. Het kan echter ook voorkomen bij meer horizontale netwerken. In dergelijke gevallen heeft één organisatie voldoende middelen en legitimiteit om een leidende rol in het netwerk te spelen. Bij de laatste vorm, de netwerk administratieve organisatie (NAO), heeft een externe netwerkadviseur een sleutelrol in het coördineren en behouden van de netwerksamenwerking. Deze organisatie heeft als enige doel om de samenwerking te sturen. Een NAO kan zowel een individu als een organisatie zijn.

Volgens Provan en Kenis (2008) heeft elke vorm van netwerksturing het fundamentele probleem dat het gedrag van verschillende netwerkleden moet worden gecoördineerd. Hoe meer actoren er betrokken zijn in de samenwerking, des te meer relaties er moeten worden gecoördineerd. Deze relatie is volgens Provan en Kenis zelfs exponentieel, wat de coördinatie tot een lastige taak maakt. Het zelfregulerende netwerk werkt het beste als de samenwerking een klein aantal deelnemers heeft. Hoe groter het aantal leden wordt, hoe inefficiënter deze samenwerkingsvorm wordt, aangezien wel tien of zelfs twintig actoren moeten worden betrokken bij de afstemming. Mocht dit probleem zich voordoen, dan moet volgens Provan en Kenis (2008) voor een andere vorm van samenwerking worden gekozen.

Verder veronderstellen Provan en Kenis (2008) dat vertrouwen tussen netwerkpartners, het aantal netwerkleden, de mate van doelconsensus en de aan- of afwezigheid van de benodigde netwerkcompetenties van belang zijn bij de beoordeling van de effectiviteit van de sturingsvorm. Volgens Kenis ligt hier de contingentietheorie aan ten grondslag. Pas als het vertrouwen en de

structuur bij elkaar passen, is de sturingsvorm effectief. Figuur 4 laat zien hoe de drie sturingsvormen scoren op de vier factoren.

Figuur 4: Contingentie voor effectieve vormen van de governance van netwerken (Provan & Kenis, 2008)				
Governancevorm	Vertrouwen	Aantal netwerk-leden	Doelconsensus	Behoeftte aan netwerkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leiderorganisatienetwerk	Laag	Moderaat	Relatief laag	Moderaat
Netwerk administratieve organisatie (NAO)	Moderaat	Moderaat tot veel	Relatief hoog	Hoog

3.1.1 Afhankelijkheden

De complexiteit van vraagstukken en problemen, de netwerkbenadering, het delen van informatie en kosten, de onzekerheden met betrekking tot het verloop van het proces en de samenwerking tussen actoren zijn niet de enige uitdagingen gedurende de voorbereiding van een evenement. Wat deze samenwerkingsprocessen nog meer gemeenschappelijk hebben is de wederzijdse afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid is afhankelijk van de mate waarin actoren beschikken over de benodigde middelen. Bij deze middelen wordt het gehele scala aan formele en informele middelen bedoeld waarover actoren beschikken om de doelstellingen te bereiken. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld, geld en capaciteiten, maar ook aan minder tastbare hulpbronnen, zoals formele bevoegdheden, macht, autoriteit, legitimiteit, strategisch vermogen (Koppenjan & Klijn, 2004).

In onderstaande tabel worden de verschillende typologieën voor de mate van afhankelijkheid weergegeven. De mate van afhankelijkheid wordt bepaald door het belang dat de actor hecht aan het middel waarover anderen beschikken en de (on)mogelijkheid van vervanging van deze middelen (Koppenjan & Klijn, 2004).

Figuur 5: Typologieën van afhankelijke relaties tussen actoren		
	Vervangbaarheid van middel	
Belang van middel	Hoog	Laag
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijk	Lage afhankelijkheid

Wanneer actoren erkennen dat zij voor het realiseren van hun doelstellingen afhankelijk zijn van een of meerdere middelen van andere actoren zullen, indien noodzakelijk, hun acties gericht zijn op het beïnvloeden van gedrag van andere partijen, de probleembeschrijving, de oplossing en de ontwikkeling van het proces. Om een complex probleem aan te pakken zijn combinaties van middelen van verschillende actoren nodig. De onderlinge afhankelijkheid tussen actoren is dus verschillend.

Actoren zijn zich niet altijd bewust van hun afhankelijkheid en overschatten soms hun eigen potentieel. Ze zullen zich bovendien niet altijd gedragen naar hun afhankelijkheid van andere actoren. Dit is een van de belangrijkste oorzaken van het falen van dergelijke organisaties (Koppenjan & Klijn, 2004).

In dat kader is het goed om onderscheid te maken tussen realisatiekracht en hindermacht. Indien actoren beschikken over een belangrijk en/of onvervangbaar middel kunnen zij een oplossing voor een ander blokkeren. Zij kunnen dit doen als hun eigen belangen worden bedreigd door een andere oplossing of omdat ze denken een betere onderhandelingspositie te kunnen verwerven. Dit kan bijvoorbeeld door het proces bewust te vertragen of door barrières te creëren. Er is bereidheid van de verschillende actoren nodig om te investeren in een gezamenlijke oplossing. Wanneer de belangen en percepties te veel uiteen lopen zal zich een strategisch spel ontwikkelen.

3.1.2 Percepties

Om de zojuist genoemde strategische spellen te beperken is het goed om te weten dat iedere actor een eigen perceptie van een probleem heeft. Dit betekent dat het probleem door iedere actor anders kan worden geïnterpreteerd. Koppenjan & Klijn (2004) stellen dat onze kennis van de bestaande situatie beperkt en subjectief is. Zij geven aan dat objectief waarnemen zeer lastig is, en dat de meeste mensen selectief waarnemen.

Onze waarneming wordt in hoge mate bepaald door wat we relevant vinden. Bij het waarnemen van de realiteit gebruiken we onbewust filters om informatie te selecteren, te organiseren en een betekenis toe te kennen. Deze filter, doorgaans het referentiekader genoemd, omvat opvattingen over feiten, belangen, normen en waarden met betrekking tot de werkelijkheid. Deze opvattingen zijn gevormd en beïnvloed door socialisatie (opvoeding, onderwijs, vriendschappen), eerdere ervaringen. Groepen, en soms hele samenlevingen, delen belangrijke normen, waarden en definities. Desondanks is het referentiekader van ieder actor uniek.

Het is duidelijk dat er tussen de perceptie van de werkelijkheid en de werkelijke situatie een kloof bestaat. Deze kloof wordt met name als problematisch beschouwd als we onze middelen besteden om die kloof te verminderen of te elimineren. Een waargenomen kloof is een sociale constructie gebaseerd op percepties van situaties, de oorzaken en gevolgen, de toekomstige ontwikkelingen en mogelijke oplossingen. Problemen zijn daarom zeer subjectief (Koppenjan & Klijn, 2004).

Het gedrag van actoren is gebaseerd op hun perceptie van de situatie en de problemen die zij waarnemen in deze omgeving. Deze probleempcepties bepalen de richting waarin de oplossing wordt gezocht, dit terwijl die waarnemingen vaak niet door andere actoren worden erkend. Daarnaast zijn andere actoren zich vaak niet bewust van die waarnemingen (Koppenjan & Klijn, 2004).

3.1.3 Informatie

In paragraaf 3.1.2 bleek dat percepties onder andere op basis van de beschikbare informatie worden gevormd. De technologie heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een zeer bepalende factor. Door de technologie ontstaan nieuwe verbindingen tussen personen en organisaties voor het uitwisselen en delen van informatie. Het netwerk wat hierbij ontstaat - voorzien van internationale

informatie en communicatie technologie met afgesproken standaarden, protocollen en relatieve eenvoudige toegang - kan internet genoemd worden (Chadwick, 2006, p. 7).

In 2003 constateerde de Raad Openbaar Bestuur (ROB) dat informatie- en communicatietechnologieën zo belangrijk zijn geworden voor het functioneren van de overheid dat er een heldere visie moest komen over het overheidsinformatiebeleid. De ROB stelt hierbij vast dat de rol van de overheid niet langer kan worden gezien als allesbepalende meester, maar steeds meer een belangrijke sturende rol heeft in het oplossen van maatschappelijke problemen met anderen. Bij deze ontwikkeling staat het vermogen van de overheid om informatie te kunnen uitwisselen en delen centraal. Het kabinet Balkenende 2 stelt de zogenaamde ketenregie centraal en omschrijft deze als sturingsinstrument, waarbij een benadering over functies wordt gekozen staat in plaats van vanuit bestaande organisaties (Lier, 2009). Dit strategisch gebruik van ICT bij de overheid wordt soms ook wel E-government genoemd (Homburg, 2008, p. 87).

Door deze veranderende omgang met informatie in een netwerk wordt het erkennen van netwerken, interacties en de deelname steeds belangrijkere kenmerken van de hedendaagse politiek (Chadwick, 2006, p. 32). De werkwijze waarbij systemen instaat zijn om onderling informatie uit te wisselen en/of delen wordt netcentrisch werken genoemd (Lier, 2009). Deze technologie noodzaakt de mens en organisaties tot horizontaal denken in plaats van verticaal. De overheid kan niet altijd omgaan met de gevolgen van het internet in de traditionele 'command and control' modes, desondanks zal het ongetwijfeld geprobeerd worden (Chadwick, 2006, p. 32).

Bij goede advies- en besluitvorming om informeren en geïnformeerd worden (Radboud Universiteit Nijmegen, 2011). Er kan een gezamenlijk informatiebeeld opgebouwd worden door het effectief delen van informatie in een netwerk (Bharosa e.a., 2011). Hierbij zijn actoren sterk afhankelijk van elkaar. Door informatie vanuit verschillende perspectieven te benaderen kunnen de verschillende actoren elkaar versterken doordat deze informatie op een andere en aanvullende wijze wordt geïnterpreteerd.

Gemeenten en hulpdiensten hebben volgens het IFV de afgelopen jaren grote vorderingen gemaakt met netcentrische informatiedeling in de crisisbeheersing. De filosofie van het IFV achter deze werkwijze is dat door het koppelen of gezamenlijk gebruik maken van systemen alle betrokken actoren toegang hebben tot de meest actuele informatie ten behoeve van risico- en crisisbeheersing. Deze vorm van informatievoorziening levert een versnelling van de beeldvorming op, waardoor betere besluitvorming kan plaatsvinden en er sneller en effectiever kan worden samengewerkt. Bovendien is de betrouwbaarheid van de informatie veel hoger (Instituut Fysieke Veiligheid, 2013).

3.2 Risicobeheersing

Er zijn grote verschillen in de manieren waarop in de verschillende vakgebieden wordt gedacht over wat risicobeheersing inhoudt. Dit uit zich voornamelijk in verschillen in methodieken, modellen en

werkvormen. In deze paragraaf zal in het bijzonder worden ingegaan op risicobeheersing in de veiligheidsector en voornamelijk bij evenementen.

Risico's

Een breed geaccepteerde definitie van het begrip 'risico' bestaat niet, maar uit de literatuur blijkt wel dat de definitie vaak geassocieerd wordt met gevaar, schade, onzekerheid over de uitkomst of afloop en ongewenstheid. De Dikke Van Dale definieert risico als "gevaar voor schade of verlies". Een vaak gebruikte formule voor risico's is;

Figuur 6: Formule voor berekening risico's

$$\text{Risico} = \text{Kans} \times \text{Effect}$$

De formule impliceert dat er maatregelen genomen kunnen worden om risico's te verkleinen of dat deze risico's geaccepteerd dienen te worden. Vaak worden er maatregelen genomen om de kans te verkleinen. Dit kan onder andere door het wegnemen van het gevaar, het afschermen van het te beschermen object of het geven van voorlichting over het gevaar. Maatregelen om het effect te verkleinen bestaan doorgaans uit preventieve maatregelen voor het geval dat er iets mis gaat. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de preventieve aanwezigheid van politie bij evenementen, zodat er adequaat kan worden ingegrepen bij ordeverstoringen.

Volgens de Duitse socioloog Ulrich Beck ontwikkelt de samenleving zich naar een risicomaatschappij. Conflicten gaan in toenemende mate over de verdeling van risico's en verantwoordelijkheden voor risicobeheersing (Beck, 2007). Volgens hem wordt er ook steeds meer risicoaansprakelijkheid ingevoerd. De toedeling van aansprakelijkheden is de afgelopen jaren steeds verder verwijderd geraakt van de klassieke individuele verwijtbaarheid. Men vindt het redelijker om de schade in rekening te brengen bij het collectief dan bij de individuele burger.

Als het daadwerkelijk mis gaat, kan naar aanleiding van het incident commotie ontstaan. Echter, niet bij elk incident ontstaat commotie. Het onderzoek 'Van gebeurtenis tot crisis, wanneer breekt de pleuris uit?' legt een verband tussen drie relevante variabelen die de commotie rond veiligheidsincidenten verklaren, namelijk verwijtbaarheid, relevantie en mediageniekheid. Met deze variabelen is de commotie van een gebeurtenis in te schatten (de Vries e.a., 2002). Mede door de snelle ontwikkelingen van (sociale) media wordt de mediageniekheid extra zwaar meegerekend (zie figuur 8).

Figuur 7: Wet van pleuris (de Vries e.a., 2002)

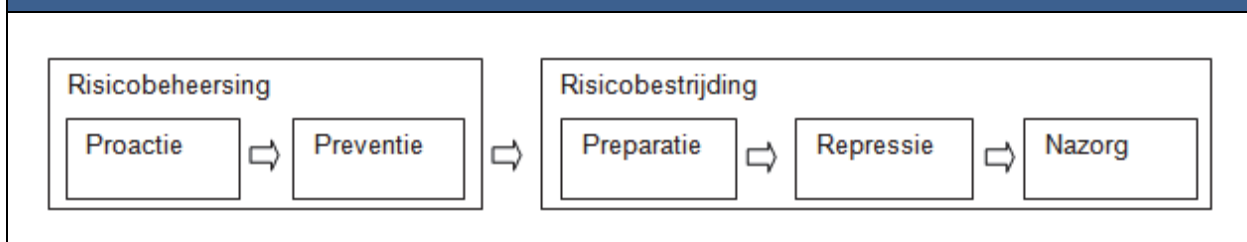
$$\text{Pleuris} = \text{Verwijtbaarheid} \times \text{Relevantie} \times \text{mediageniekheid}^2$$

Met behulp van de Wet van Pleuris is vooraf een inschatting te maken van de te verwachte commotie. De maatschappelijke commotie kan ook als risico worden gezien. Het is namelijk vooraf niet bekend wat de effecten van de ontstane commotie zullen zijn.

Keten risicobeheersing

De in de brandweersector gehanteerde veiligheidsketen wordt in de literatuur veel gebruikt door hulpverleningsdiensten bij risico- en crisisbeheersing. De begrippen proactie en preventie zijn nader uitgewerkt in de *Handreiking proactie en preventie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. De handreiking omschrijft definities, activiteiten en kwaliteitsniveaus. Bij het formuleren van een gezamenlijk perspectief op risicobeheersing vanuit de hulpverleningsdiensten is het volgens adviesbureau Andersson Elffers Felix wenselijk om los te komen van de gangbare opvatting van risicobeheersing als bestaande uit proactie en preventie (Andersson Elffers Felix, 2006). Voorop staat de doelstelling van het beheersen van risico's. Het adviesbureau formuleert een kolomoverstijgende opvatting van risicobeheersing, zoals in onderstaand figuur weergegeven.

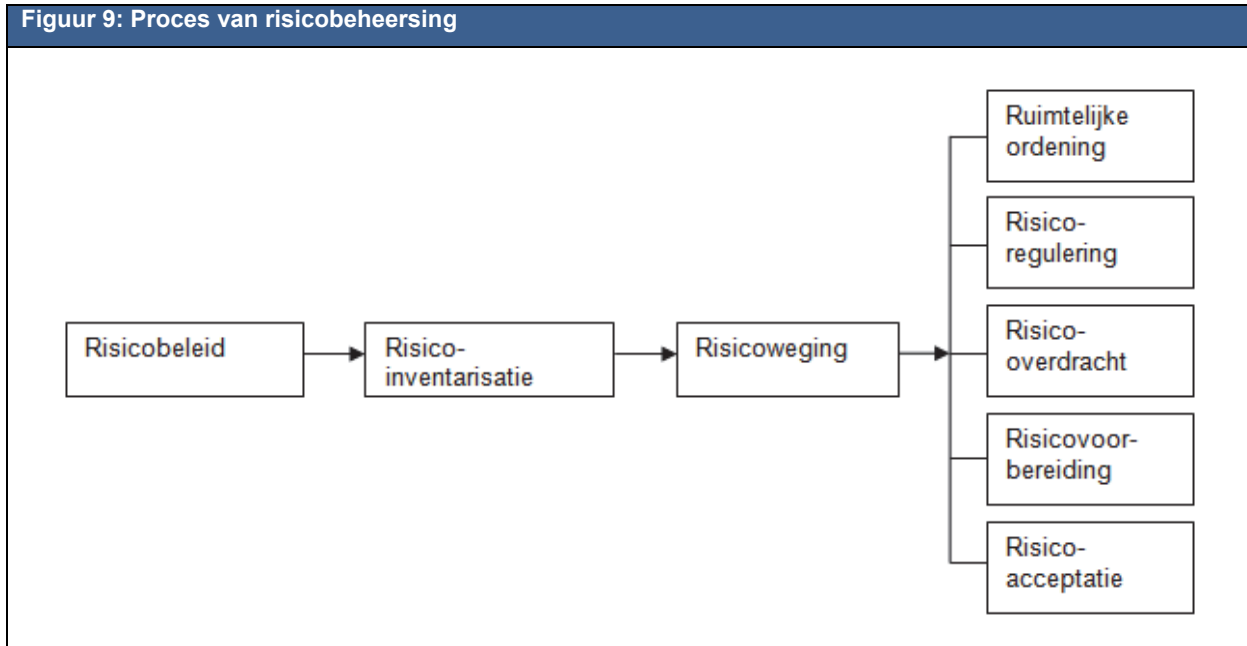
Figuur 8: Risicobeheersing en risicobestrijding binnen de veiligheidsketen (Andersson Elffers Felix, 2006)



De visie van de hulpverleningsdiensten op proactie en preventie is door de aandacht voor crisisbeheersing verschoven naar risicobeheersing. De gemeenschappelijke noemer waaronder de Geneeskundige Hulpverlening Organisatie in de Regio (GHOR), de brandweer en de politie elkaar ontmoeten is risicobeheersing. De verbinding met crisisbeheersing kan gevonden worden in de definities die de Wet Veiligheidsregio's geeft. Crisisbeheersing is namelijk "het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereidingen daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft". Een crisis wordt gedefinieerd als "een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden". Aangezien door het nemen van aanvullende maatregelen er doorgaans geen sprake is van een (verwachte) crisissituatie en wordt er gesproken over risicobeheersing en risicobestrijding. Echter, bij C-evenementen (risico-evenementen) staat dit uitgangspunt regelmatig ter discussie.

Risicobeheersing start in een vroeg stadium en is gebaseerd op inzicht in risico's. Deze risico's dienen multidisciplinair gewogen te worden om tot passende maatregelen te komen. Dit kan zoals in figuur 8 schematisch weer worden gegeven waarna de verschillende fases worden behandeld.

Figuur 9: Proces van risicobeheersing



Risicobeleid (fase 1)

Bij het formuleren van het algemene risicobeleid gaat het erom dat gemeenten periodiek aangeven hoe er omgegaan wordt met risico's. Ten aanzien van evenementenveiligheid wordt het risicobeleid vaak geïntegreerd in het evenementenbeleid. Resterende vraagstukken rondom evenementen worden soms in de driehoek of vierhoek³ besproken. In deze beleidsdocumenten wordt aangegeven hoe zij willen omgaan met risicobeheersing:

- Welke type risico's hebben de aandacht?
- Welke risico's achten zij aanvaardbaar?
- Welke typen maatregelen zetten zij in om de risico's te beheersen?
- Hoe organiseren zij de uitvoering van deze maatregelen?
- Hoe is de verdeling van taken?

Risico-inventarisatie (fase 2)

Bij de risico-inventarisatie gaat het om het in kaart brengen van alle mogelijke crises, rampen en zware ongevallen. Risico's kunnen betrekking hebben op objecten, infrastructuur, collectieven en subjecten. Bij evenementen wordt vaak het onderscheid gemaakt tussen een ruimtelijk, een publieks- en activiteitenrisicoprofiel.

Voor de uitvoering van risicoanalyses zijn talloze methodieken, modellen en werkvormen beschikbaar. Veel in de praktijk gebruikte modellen zijn beschreven in het handboek risicoanalysemethodieken *Zicht op risico's* (Berenschot, 2008) dat in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is geschreven. In dit handboek worden 41 verschillende benaderingen beschreven. In een inventarisatie

³ In de vierhoek zitten de leden van de driehoek; burgemeester, hoofdofficier van justitie en politiechef, aangevuld met de directeur Veiligheidsregio.

van in de praktijk gebruikte modellen trok Scheffer de conclusie dat de modellen van elkaar verschillen, maar dat er ook veel overeenkomsten zijn. Voor effectieve samenwerking is het van belang dat de partners kennis nemen van elkaars modellen om daarna tot één gemeenschappelijk risicoanalysemodel te komen (Scheffer, 2011). Inmiddels hebben het Instituut Fysieke Veiligheid en de Politieacademie afspraken gemaakt om voor de opleidingen van hulpverleners zoveel mogelijk dezelfde methodieken te hanteren.

Risicoweging en nemen van maatregelen (fase 3 en 4)

Nadat de risico's en scenario's in beeld zijn gebracht, zullen deze moeten worden gewogen. Zoals zojuist besproken geldt hierbij dat het risico de resultante is van de kans maal het effect. Op grond van de beoordeling van de risico's dient bezien te worden welke maatregelen in overeenstemming met het risicobeleid zijn. De maatregelen dienen genomen te worden vanuit een risicostrategie. Hoe wil men het risico beheersbaar maken? In een dergelijke strategie kunnen uiteenlopende maatregelen geëigend zijn. De risicoweging en het formuleren van een bijpassende maatregelenmatrix vergt goede afstemming met alle betrokkenen. De maatregelenmatrix bestaat uit de mix van maatregelen ten behoeve van de ruimtelijke ordening, regulering van risico's via vergunningen, het aanspreken van particulieren en/of organisaties, acceptatie van risico's en de voorbereiding op bestrijding van deze risico's. Bij maatregelen ten aanzien van de ruimtelijke ordening kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanpassen van een plein waardoor het structureel geschikt wordt gemaakt voor evenementen

3.3 Conceptueel model

Op basis van de in dit hoofdstuk behandelde theorie kan een model worden ontwikkeld dat de samenhang tussen samenwerking en risicobeheersing inzichtelijk maakt. Dit model is opgebouwd uit een aantal assumpties die gezamenlijk ten grondslag liggen aan een concept model voor de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen. Dit model bestaat uit drie bouwstenen die elk een onafhankelijke of een afhankelijke variabele vertegenwoordigt (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 234-259). De bouwstenen alsmede de relatie tussen deze bouwstenen worden hieronder stuk voor stuk toegelicht.

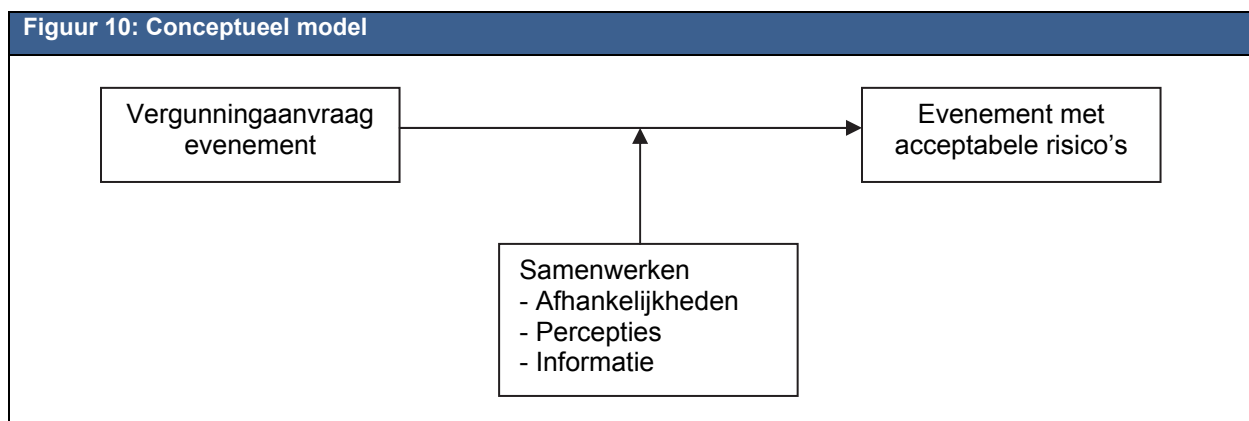
De eerste bouwsteen, de onafhankelijke variabele, is een 'vergunningaanvraag evenement'. Dit is ook tevens het moment dat wordt begonnen met het beheersen van risico's. Schaap e.a. (2009, p. 58) constateerde dat er de afgelopen jaren meer aandacht is ontstaan voor de veiligheid op en rond evenementen. Zowel organisatoren als overheden zijn meer aandacht gaan besteden aan mogelijke risico's en aan maatregelen die genomen kunnen worden om deze risico's te beperken. Hoewel mensen op zoek zijn naar spectaculaire en soms gevaarlijke vormen van vermaak zijn zij in mindere mate bereid de risico's die daaraan verbonden zijn te accepteren. Het is namelijk steeds meer gebruik geworden om de overheid verantwoordelijk te houden voor problemen die veel burgers kunnen raken (Helsloot, Pieterman, & Hanekamp, 2010, p. 15). Voor evenementen houdt het in dat bij elk voorzienbaar risico moet worden afgewogen of hierop maatregelen noodzakelijk zijn (Schaap e.a.,

2009, pp. 62-63). Het doel van dit alles is te komen tot een 'evenement met acceptabele risico's'. Dit is de tweede bouwsteen en de afhankelijke variabele uit het conceptueel model.

De verbinding tussen beide variabelen is risicobeheersing. Dit proces start doorgaans vroegtijdig en is idealiter gebaseerd op een goed begrip van de risico's (Scheffer, 2011). Omdat het doorgaans om de totstandkoming van veiligheidsmaatregelen rondom grotere evenementen gaat, komen verschillende complexe sociale en politieke veiligheidsproblemen om de hoek kijken. De risico's dienen multidisciplinair gewogen te worden zodat er passende maatregelen kunnen worden genomen (Scheffer, 2011).

Deze beschrijving geeft indirect al aan dat de mate van samenwerking tussen verschillende organisaties invloed heeft op het risicobeheersingproces. Een reeks van interacties is nodig om de handelingen van meerdere personen en organisaties op elkaar af te stemmen (Alblas, 1998, p. 16). Voor de analyse in dit onderzoek is een selectie gemaakt van enkele volgens de literatuur belangrijke voorwaarden voor effectieve samenwerking. Dit onderzoek richt zich ten aanzien van samenwerken in het bijzonder op de aspecten afhankelijkheden, percepties en informatie.

Op basis van de bovenstaande redenering kan dit schematisch als volgt worden weergegeven.



Dit conceptueel model geeft de kernbegrippen en de veronderstelde relaties hiertussen weer. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de opzet van het onderzoek en op de manier waarop dit conceptuele model is gebruikt bij de operationalisering van de variabelen. Dit conceptueel model zal in het onderzoek in ieder geval een belangrijke rol spelen in de beantwoording van de onderzoeksvraag. De eventuele knelpunten in de samenwerking zullen hierbij aan het licht komen waarna de knelpunten verholpen kunnen worden.

3.4 Resumé

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader van dit onderzoek behandeld. Dit hoofdstuk geeft daarmee inzicht in de relevante theoretische inzichten ten aanzien van samenwerking ten behoeve van risicobeheersing. Hiermee is een begin gemaakt met de beantwoording van de deelvraag over de

aspecten die van invloed zijn op de samenwerking. Ten aanzien van samenwerken, blijkt dat er verschillende samenwerkingsvormen zijn. Bij evenementen vindt deze samenwerking plaats in een netwerk. Deze netwerken worden gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheden, bijvoorbeeld voor wat betreft informatie, financiën en diensten. Hierbij is de snelheid waarmee relevante informatie wordt gedeeld met partners belangrijk. Tevens dient er rekening gehouden te worden met het feit dat iedere actor deze informatie vanuit zijn eigen perspectief bekijkt en beoordeeld.

Ten aanzien van risicobeheersing worden in de verschillende vakgebieden diverse methoden en technieken gehanteerd. Als over risicobeheersing gesproken wordt, hebben we het over het beperken van het gevaar voor schade of verlies. De risicobeheersing bij evenementen kan worden onderverdeeld in vier fasen, namelijk risicobeleid (fase 1), risico-inventarisatie (fase 2), risicoweging (fase 3) en het nemen van maatregelen (fase 4). Het proces mondt uit in een maatregelenmatrix bestaande uit de mix van maatregelen ten behoeve van de ruimtelijke ordening, regulering van risico's via vergunningen, het aanspreken van particulieren en/of organisaties, acceptatie van risico's en op de voorbereiding op bestrijding van deze risico's.

Tot slot is in het conceptueel model besproken hoe de verzameling van kernbegrippen en de hiertussen veronderstelde relaties zich tot elkaar verhouden. Dit conceptueel model zal in de hierop volgende hoofdstukken een belangrijke rol spelen in de beantwoording van de onderzoeksvraag.

4 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt gekeken naar het verband tussen de samenwerking en risicobeheersing. Hierbij wordt verondersteld dat als de samenwerking niet goed verloopt dit een negatief effect heeft op de beheersing van risico's bij evenementen. In dit hoofdstuk wordt hiervoor de onderzoeksopzet en de methodologie van het onderzoek beschreven. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie, de operationalisering en de onderzoeksmethoden en -technieken. De risico's en maatregelen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit zijn in het gehele hoofdstuk verwerkt.

4.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is de onderzoeksstrategie een gevalstudie, oftewel 'case study'. Hierbij zal de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing in de gemeente Rotterdam als casus worden beschouwd. De casus vindt plaats 'in het veld', wat voor dit onderzoek van groot belang is (van Thiel, 2010, p. 99). Het gaat er immers om hoe de samenwerking ten behoeve van de risicobeheersing in de praktijk functioneert. Alleen zo kan worden beoordeeld of deze geschikt is om risico's af te wegen en passende maatregelen te nemen. In een case study kunnen veel kwalitatieve gegevens worden verzameld over alles wat met de casus te maken heeft. Het begrip van de casus wordt echter wel bepaald door persoonlijke interpretaties. Zoals in paragraaf 3.2 heeft iedereen bepaalde percepties die invloed hebben op zijn of haar waarneming. Dit onderzoek gaat daarom uit van een interpretatieve wetenschapsopvatting: de aanname is dat er niet één objectieve werkelijkheid bestaat (van Thiel, 2010, p. 33).

4.2 Operationalisering

De in hoofdstuk 3 besproken variabelen uit het conceptueel model liggen ten grondslag aan een tabel die is opgesteld voor de operationalisering van het onderzoek (zie bijlage 4). De operationalisering wordt gebruikt om variabelen meetbaar te maken. Deze operationalisering is gebaseerd op de literatuur over samenwerking en risicobeheersing. In deze tabel, feitelijk een matrix, wordt ten eerste aangegeven wat volgens de literatuur relevante variabelen zijn om de samenwerking en risicobeheersing bij evenementen te meten (zie bijlage 5). In dit onderzoek is in het bijzonder gelet op samenwerken, afhankelijkheden, percepties, informatie, en risicobeheersing.

Vervolgens wordt beschreven welke uitingsvormen van deze variabele worden onderzocht. Tijdens het empirisch onderzoek zal bij de verschillende onderzoeksmethoden in het bijzonder gelet worden op de genoemde uitingsvormen.

4.3 Onderzoeksmethoden

Zoals net aangegeven wordt dit onderzoek uitgevoerd als case study. Bij een case study is triangulatie van belang om de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten te waarborgen. De bevindingen mogen niet berusten op toevalligheden, maar dienen systematisch opgebouwd te zijn. Om die reden zal gebruik gemaakt worden van schillende onderzoeksmethoden (van Thiel, 2010, pp. 68-70). De bevindingen zijn verwerkt in een programma (genaamd MaxQDA) voor kwalitatief

onderzoek ten behoeve van analyse. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van secundaire analyse, interviews en observaties.

Dit onderzoek dient nauwkeurig te worden uitgevoerd, zodat daadwerkelijk de benoemde variabelen gemeten worden (van Thiel, 2010, pp. 56-58). De eerste stap in de meting van de variabelen is de operationalisering op basis van de in hoofdstuk 3 verkregen inzichten, zoals uitgewerkt in paragraaf 4.2. Verder moet er sprake zijn van herhaalbaarheid. Dat wil zeggen dat onder dezelfde omstandigheden de meting tot dezelfde bevindingen moet leiden. Om de herhaalbaarheid te waarborgen worden de processtappen van het onderzoek in dit hoofdstuk nauwkeurig beschreven.

Hoewel het onderzoek met grote zorgvuldigheid is uitgevoerd, zullen de onderzoeksresultaten in mindere mate generaliseerbaar zijn aangezien sprake is van een unieke casus (van Thiel, 2010, pp. 58-59). Weliswaar wordt in andere regio's en gemeenten ook samengewerkt bij evenementen, maar de lokale omstandigheden maken dat de samenwerking in de gemeente Rotterdam niet direct vergelijkbaar is met die van andere gemeenten. Op abstracter niveau kunnen de onderzoeksresultaten echter wel een beeld geven welke in hoofdlijnen vergelijkbaar is met andere gemeenten. In dat geval kan de casus gebruikt kunnen worden voor een debat over een aantal algemene principes die aan succesvolle samenwerking ten behoeve van risicobeheersing ten grondslag liggen.

4.3.1 Secundaire bronnenanalyse

Deze methodiek van onderzoek biedt een goed startpunt en wordt tevens gebruikt ter ondersteuning van het onderzoek. Op deze wijze kan kennis worden vergaard over structurele plus- en minpunten in de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing. Naar aanleiding van diverse recente grootschalige incidenten hebben het COT en verschillende onderzoekscommissies wetenschappelijke onderzoeken gedaan naar het functioneren van de betrokken organisaties. Deze onderzoeken zijn relevant voor dit onderzoek indien ze de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing in de gemeente Rotterdam behandelen. De lijst onderzoeken die voor de secundaire bronnenanalyse in dit onderzoek zijn gebruikt, is opgenomen in bijlage 3.

De resultaten zullen worden gepresenteerd in een overzicht van de inhoudelijke conclusies die de onderzoeksrapporten hebben opgeleverd (van Thiel, 2010, p. 129). Hetzelfde zal worden gedaan met de evaluatieverslagen naar aanleiding van diverse evenementen. Ook de lijst met gebruikte evaluaties is opgenomen in bijlage 3. Indien nodig is daarbij ter verduidelijking van de gepresenteerde resultaten de casus beschreven.

Naast de evaluaties en onderzoeken zal ook gebruik gemaakt worden van beleidsstukken, referentiekaders en overlegverslagen, voor zover deze beschikbaar zijn en/of worden gesteld. Deze documenten geven inzicht in de afspraken die zijn gemaakt tussen de verschillende organisaties. Daarnaast kunnen de resultaten van deze analyse worden vergeleken met de resultaten uit de

interviews om inzichtelijk te maken in welke mate de gemaakte afspraken in de praktijk worden nagekomen.

4.3.2 Interviews

Een tweede bron van informatie zijn de mensen 'in het veld'. Zij ervaren, vanuit verschillende posities, de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing. Zij zijn ook degenen die een gebrek of overvloed aan samenwerking ervaren, dan wel de concrete producten in het kader van risicobeheersing missen. Door interviews te houden, kan worden vastgesteld wat deze vertegenwoordigers zelf waardevol vinden bij de samenwerking in het kader van risicobeheersing. Een aandachtspunt hierbij is dat men mogelijk vanuit een bepaald paradigma redeneert. De interviews moeten dus kritisch worden benaderd en kunnen slecht beperkt worden gebruikt als maatstaf om te bepalen of de samenwerking een positieve invloed heeft gehad op het beheersen van risico's. De interviews zijn semigestructureerd en worden in persoon gehouden met de onderzoeker. Bijgevoegd zijn in bijlage 1 de lijst van respondenten en in bijlage 2 de gebruikte interviewhandleiding.

In dit onderzoek is gekozen voor interviews met vooraanstaande personen, zogenaamde elite-interviews, en interviews met experts (van Thiel, 2010, p. 111). Deze keuze is om verschillende redenen gemaakt. Allereerst is het object van onderzoek veelomvattend. Gezien de grote aantallen betrokken organisaties en personen is het praktisch onmogelijk om de samenwerking vanuit alle verschillende invalshoeken te beschouwen. Dit houdt in dat er gerichte keuzes moeten worden gemaakt om de validiteit te behouden. Tevens is het in dit onderzoek van belang om diep de materie in te gaan. Om dit te kunnen doen, zijn respondenten nodig die veel kennis hebben over de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing. Niet alle betrokkenen voldoen aan dit profiel. Tot slot zijn er niet veel personen die daadwerkelijk direct met de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing bij grotere evenementen te maken hebben gehad. De interviewrespondenten zijn geselecteerd op basis van hun ervaring vanuit een sleutelrol in deze samenwerking. Op deze manier zijn de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek gewaarborgd.

De respondenten zijn zo gekozen dat de selectie een juiste afspiegeling van betrokken organisaties is. Op deze manier is voorkomen dat de visie van één organisatie de visie van de andere organisaties overvleugelt. Sleutelpersonen, zoals leidinggevendenden bij de gemeente, kunnen de verbinding leggen met de te interviewen personen. Om ook een externe kritische blik op de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing bij dit onderzoek te betrekken, worden interviews met experts op het gebied van crisisbeheersing gehouden. Deze experts zijn geselecteerd op basis van hun ervaring en aandeel in de beleidsdocumenten bij multidisciplinaire samenwerking. In bijlage 1 is een overzicht van geïnterviewde personen opgenomen.

4.3.3 Observatie

De derde bron van informatie die gebruikt zal worden is de directe observatie. Bij observatie worden eigen waarnemingen van de onderzoeker gebruikt om tot een conclusie te komen. De onderzoeker

beschouwt en interpreteert hierbij gebeurtenissen, personen en handelingen (van Thiel, 2010, pp. 81-84). Door middel van observatie kan de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing worden waargenomen, bijvoorbeeld bij overleggen ter voorbereiding op daadwerkelijke evenementen. Op basis van heldere criteria moet worden bepaald of de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing effectief was, welke knelpunten er optreden en welke bijdrage de samenwerking daadwerkelijk heeft geleverd aan het evenement. Voor dit onderzoek zal de onderzoeker aansluiten bij verschillende overlegvormen en aansluiten bij vertegenwoordigers tijdens evenementen. Een risico voor de betrouwbaarheid en validiteit zijn de vooroordelen van de onderzoeker. De onderzoeker kan geneigd zijn om op basis van zijn eigen perceptie een oordeel te vormen over wat wordt geobserveerd. Dit probleem kan worden ondervangen door de bevindingen te spiegelen aan de bevindingen van anderen.

4.4 Resumé

In dit hoofdstuk is toegelicht hoe het onderzoek vorm is gegeven. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden, te weten secundaire bronnenanalyse, interviews en observatie. Hierbij zullen evaluaties, onderzoeken en beleidsdocumenten worden onderzocht. Samen met de bevindingen uit de interviews en observaties zullen deze een beeld geven van de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing. Bij de opzet van het onderzoek is nadrukkelijk rekening gehouden met de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, dit om ervoor te zorgen dat de bevindingen een objectief beeld schetsen. Op basis van het onderzoek wat hierop volgt zal de onderzoeksvraag beantwoordt worden.

5 De samenwerking – in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten van het onderzoek gepresenteerd aan de hand van de informatie over de betrokken organisaties en het proces van de voorbereidingen. Hiermee wordt een duidelijk onderscheid aangebracht tussen de organisaties en het proces bij evenementen. Dit wordt gedaan om later ook goed antwoord te kunnen geven op de deelvraag omtrent de verschillen tussen de praktijk en het beleid.

5.1 Samenwerkende organisaties

De verschillende organisaties die betrokken zijn bij de voorbereiding van evenementen kennen een organieke structuur, een functiestructuur en een personele structuur (Nieuwenhuis, 2006). In deze paragraaf worden alle betrokken organisaties aan de hand van deze drie structuren kort beschreven. Ook wordt in sommige gevallen ingegaan op de gebruikte werkwijzen ten behoeve van risicobeheersing binnen de organisaties.

5.1.1 Gemeente Rotterdam

In deze subparagraaf zal worden ingegaan op de onderdelen van de gemeente Rotterdam die relevant zijn voor het onderzoek. Het gaat hier om de stichting Rotterdam Festivals, de directie Veiligheid, de verkeersmarinier, Stadsbeheer en Stadsontwikkeling (gemeente Rotterdam, 2013, pp. 53-54). Rotterdam Festivals heeft in 2010 de ambitie uitgesproken om Rotterdam nog steviger op de kaart te zetten als de evenementenstad van Nederland (Rotterdam Festivals, 2010, p. 5).

Rotterdam Festivals

Namens de gemeente Rotterdam voert stichting Rotterdam Festivals het evenementensubsidiebeleid uit. Rotterdam Festivals bepaalt op basis van beleidskaders of evenementen in de stad plaats moeten vinden en deze daarvoor subsidie moeten ontvangen. Pas na een positieve toetsing zal de directie Veiligheid de evenementenaanvraag in behandeling nemen (gemeente Rotterdam, 2013, p. 6). In de preparatie van het evenement heeft Rotterdam Festivals geen rol.

Directie Veiligheid

De directie Veiligheid is onderdeel van de bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. De directie voert de regie op het evenementenvergunningenbeleid en de coördinatie van de vergunningverlening. Dit is zo geregeld naar aanleiding van een aanbeveling van het COT (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, pp. 107-119).

De directie draagt de verantwoordelijkheid voor onder andere de vergunningverlening voor A-evenementen in Rotterdam-Centrum en voor A-evenementen die in meerdere deelgemeenten⁴ tegelijk plaatsvinden. De overige A-evenementen worden decentraal door de deelgemeenten voorbereid. De directie Veiligheid bereidt daarnaast de vergunningverlening van alle B- en C-evenementen voor. Aan het eind van deze vergunningstrajecten besluit de burgemeester om de vergunning al dan niet te

⁴ In maart 2014 zijn de deelgemeenten in Rotterdam verdwenen en zijn er gebiedscommissies voor in de plaats gekomen. Hierdoor zal het behandeltraject van A-evenementen mogelijk iets wijzigen.

verlenen. Tevens is de directie Veiligheid verantwoordelijk voor de uitvoering van bestuurlijke maatregelen voor, tijdens en na de evenementen (gemeente Rotterdam, 2013, pp. 15-18).

In paragraaf 2.2.1 is reeds vermeld dat er in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voor evenementen in de buitenruimte met een zogenaamde risicoscan gewerkt wordt. Deze scan is ontwikkeld naar aanleiding van het onderzoek naar de strandrellen in Hoek van Holland, waaruit bleek dat er onvoldoende naar risicoverhogende factoren was gekeken (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 107). Met behulp van deze risicoscan wordt de categorisering (A, B of C) aangebracht. De vergunningaanvrager dient deze risicoscan in te vullen en als bijlage bij zijn aanvraag te voegen. De directie Veiligheid controleert deze scan op juistheid. De categorisering is richtinggevend voor de zwaarte van het adviseringproces als onderdeel van het vergunningstraject. Na deze risicoscan, alsmede de toetsing hiervan, gaat de vergunningaanvraag verder in het traject.

In bijlage 5 is een impressie van de risicoscan gegeven. Met dit model wordt op basis van een aantal indicatoren een eerste risicoscan gemaakt. Het totaal aantal punten bepaalt of het evenement in de categorie A, B, of C valt. Hieruit blijken nog geen concrete risico's, maar de uitkomst van de scan geeft wel aan of het zwaartepunt van de risico's op de activiteiten, op het publiek en/of op de ruimte ligt (Werkgroep Publieksveiligheid bij Evenementen, 2011, pp. 18-20).

De directie Veiligheid maakt na de risicoscan geen inhoudelijke risico-inventarisatie. Volgens een respondent van de gemeente Rotterdam wordt verwacht dat de verschillende adviserende organisaties tijdens overleggen aangeven wat de risico's zijn en wat een mogelijke oplossing is. De respondenten van directie Veiligheid verwijzen voor een overzicht van risico's en alle bijbehorende maatregelen naar de verslagen van de dienstenoverleggen (zie paragraaf 5.2.5) en de plannen van de organisator. De overige respondenten geven aan dat de directie Veiligheid onvoldoende overzicht heeft van gesignaleerde risico's en genomen maatregelen. Ook wordt volgens de respondenten informatie over dit soort zaken niet gedeeld.

Stadsbeheer

Het organisatieonderdeel Stadsbeheer is onderverdeeld in verschillende afdelingen. Stadsbeheer Schoon (voorheen Roteb) adviseert de directie Veiligheid over de afvalverwerking en het schoon opleveren van een evenemententerrein. Stadsbeheer Heel (voorheen Gemeentewerken) adviseert over de mogelijkheden voor het gebruik van buitenruimte voor evenementen. Tevens kunnen zij tijdelijke maatregelen nemen ten behoeve van de publieksveiligheid. Tot slot kan Stadsbeheer Toezicht en Handhaving (voorheen Stadstoezicht) adviseren met betrekking tot het toezicht en de handhaving op- en rond het evenemententerrein. Zij verzorgen de gemeentelijke handhaving van onder andere het parkeerbeleid en een deel van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Bij het handhaven van de APV kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bestraffen van wildplassen. De gemeentelijke diensten van Stadsbeheer bieden hun diensten doorgaans kosteloos aan bij B- en C-

evenementen en zijn voor, tijdens en na het evenement betrokken bij de maatregelen om het geheel netjes en schoon te laten verlopen (gemeente Rotterdam, 2013, pp. 17-23).

Stadsontwikkeling

De afdeling Toezicht Gebouwen van Stadsontwikkeling adviseert de directie Veiligheid in de voorbereidingsfase van een evenement over het plaatsen van tijdelijke constructies als podia, tenten en grote schermen. Tijdens het evenement kan de afdeling toezicht houden op deze tijdelijke bouwwerken (gemeente Rotterdam, 2013, p. 54).

Verkeersmarinier

Het college van Rotterdam heeft in 2007 een verkeersmarinier aangesteld om vat te krijgen op de verkeersafwikkeling in de stad. De verkeersmarinier houdt overzicht op de verkeersstructuur en is verantwoordelijk voor de doorstroming in en de bereikbaarheid van Rotterdam. Vanuit deze rol adviseert de verkeersmarinier over de verkeersregulering bij evenementen en is hij verantwoordelijk voor de aanstelling van verkeersregelaars. De verkeersmarinier neemt als projectorganisatie in het organisatieonderdeel Stadsontwikkeling een onafhankelijke plek in en legt rechtstreeks verantwoording af aan de wethouder haven, verkeer en regionale economie.

Uit de interviews met respondenten van de gemeente, de politie en de Veiligheidsregio bleek dat de verkeersmarinier bij grotere evenementen zowel voor, tijdens als na het evenement actief is om een goede verkeersdoorstroming te bevorderen. Hiertoe worden bij de voorbereiding van het evenement alle plannen met andere organisaties doorgenomen. De risico-inschatting, de risicoweging en het besluit over de te nemen maatregelen zijn gebaseerd op kennis en expertise ten aanzien van de verkeersdoorstroming. De verkeersmarinier probeert hier zoveel mogelijk samen te werken met politie, veiligheidsregio en eventueel Rijkswaterstaat. Uit een interview met een respondent van de gemeente bleek dat deze samenwerking geen vast onderdeel is van een procedure. Of de samenwerking inderdaad tot stand komt, hangt af van de onderlinge relaties.

5.1.2 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voert namens de gemeenten in de regio taken uit zoals beschreven in art. 10 Wet Veiligheidsregio's. Het gaat om taken op het gebied van fysieke veiligheid, zoals risico- en crisisbeheersing, het in stand houden van een Brandweer en GHOR, voorzien in de meldkamerfunctie en het in stand houden van de informatievoorziening tussen deze diensten en andere organisaties betrokken bij risico- en crisisbeheersing (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012, p. 6). De veiligheidsregio wordt aangestuurd door middel van het 'lokaal verlengd bestuur'. De burgemeesters van de gemeenten in de regio vormen het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio. Zij vergaderen tweemaandelijks en staan onder voorzitterschap van de burgemeester van Rotterdam.

Om vorm te geven aan bovengenoemde taken heeft de veiligheidsregio vier zogenaamde deelorganisaties in het leven geroepen, te weten de Directie Risico- en Crisisbeheersing, de

Gemeenschappelijke Meldkamer, de Brandweer Rotterdam-Rijnmond en de Directie Ambulancezorg. Al deze deelorganisaties hebben een rol bij evenementen.

Risico- en Crisisbeheersing

De directie risico- en crisisbeheersing bestaat onder andere uit een afdeling risicobeheersing, een afdeling crisisbeheersing, een afdeling industriële veiligheid, de Geneeskundige Hulpverlening Organisatie in de Regio (GHOR) en informatiemanagement. Onder de afdeling risicobeheersing valt onder andere het evenementenbureau van de veiligheidsregio. De afdeling crisisbeheersing is verantwoordelijk voor de informatievoorziening tussen de verschillende diensten en organisaties die betrokken zijn bij risico- en crisisbeheersing. Tevens is deze afdeling verantwoordelijk voor de multidisciplinaire opschaling. Deze opschalingmethodiek staat beschreven in de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure, ook wel de GRIP-regeling genoemd. In paragraaf 5.2.11 zal deze verder behandeld worden.

Uit interviews met respondenten van de veiligheidsregio bleek dat het evenementenbureau de gemeente zowel inhoudelijk als beleidsmatig op het gebied van fysieke evenementenveiligheid adviseert. Dit evenementenbureau bestaat uit een projectleider en een vaste medewerker. Het evenementenbureau adviseert alleen op basis van een de Handreiking Bluswatervoorzieningen en Bereikbaarheid (calamiteitenroutes). Hierbij wordt in principe alleen met betrekking tot B- en C-evenementen vanuit de gemeente Rotterdam geadviseerd. De districten en/of clusters van de brandweer adviseren buiten de gemeente Rotterdam en bij A-evenementen zelfstandig, en doen dat onder andere op basis van deze handreiking. Uit een interview met een respondent van de veiligheidsregio bleek dat de adviezen voor B- en C-evenementen buiten de gemeente Rotterdam wel door het evenementenbureau gecontroleerd moeten worden. In de praktijk blijkt hier echter onvoldoende capaciteit voor beschikbaar en wordt deze toetsing niet uitgevoerd door het evenementenbureau.

Tevens bleek uit de interviews met respondenten van de veiligheidsregio dat er drie medewerkers vanuit de GHOR gedetacheerd zijn bij het evenementenbureau. De GHOR is verantwoordelijk voor de leiding en coördinatie van de geneeskundige hulpverlening en beschikt zelf niet over ambulances of ander materieel. Bij opschaling wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande structuren en organisaties. Uitgangspunt bij de GHOR is dat iedereen vooral blijft doen wat ze normaal gesproken doen. Het verschil zit bij opschaling meer in de hogere aantallen zorgcontacten en de intensievere samenwerking met andere hulpdiensten en zorginstanties. Om hier vorm aan te geven, adviseert de GHOR over het aantal hulpverleners – EHBO-ers, ambulancepersoneel en artsen – dat de organisator moet inhuren. Bij grote en/of complexe evenementen kan de GHOR wel zelf een Officier van Dienst Geneeskundig, een Algemeen Commandant Geneeskundige Zorg en/of een Hoofd Informatie Geneeskundige Zorg inzetten ten behoeve van de leiding en coördinatiestructuur.

Voor de risico-inventarisatie en risicoweging wordt door het evenementenbureau van de veiligheidsregio gebruik gemaakt van de methodieken van de brandweer en GHOR. Dat houdt in dat er voornamelijk gewerkt wordt met (landelijke) richtlijnen en standaarden om te komen tot de juiste maatregelen.

Na de strandrellen in Hoek van Holland hebben de politie en de Veiligheidsregio afgesproken om gezamenlijk te gaan werken aan een regionaal evenementenbureau onder leiding van de Veiligheidsregio. Dit bureau dient tevens als 1-ingangslot voor alle gemeenten in de regio. Via dit loket kunnen de gemeenten uit regio vergunningsaanvragen van evenementen via 1 regionale ingang aanmelden bij de veiligheidsregio en de politie. Naar aanleiding hiervan hebben zowel de Veiligheidsregio als politie een evenementenbureau opgericht, waarbij de politie het 1-ingangslot tijdelijk heeft georganiseerd. Het bestuur van de veiligheidsregio zou in 2013 een standpunt innemen over de positie van het regionale evenementenbureau (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012, p. 14). Volgens enkele respondenten van de Veiligheidsregio en politie zijn beide evenementenbureaus nog niet samengevoegd door gebrek aan financiële middelen bij de Veiligheidsregio.

Informatiemanagement bij Risico- en Crisisbeheersing

Volgens art. 10 van de Wet Veiligheidsregio is het een wettelijke taak van de veiligheidsregio om de informatievoorziening tussen de bij risico- en crisisbeheersing betrokken diensten en organisaties in stand te houden (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012, p. 6). In de COT rapportage naar aanleiding van de strandrellen in Hoek van Holland werd hierbij de volgende norm ten aanzien van informatie geformuleerd (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 106): *“Er dient doeltreffend informatie te worden verzameld en verspreid over risico’s en dreigingen. Bestuurlijk, justitieel en politieel verantwoordelijken dienen tijdig ingelicht te worden in geval van dreigingsinformatie. Relevante informatie moet een rol spelen bij de voorbereidingen van het evenement.”* Tevens wordt in het rapport gesteld dat tijdens de uitvoering *“bestuurlijk, justitieel en politieke verantwoordelijken meteen ingelicht dienen te worden wanneer zich ernstige onverwachte verstoringen van het evenement voordoen”*.

In het visiedocument *Eenheid in verscheidenheid* (2008) zegt de Veiligheidsregio veel belang te hechten aan informatiemanagement. “Gezien de geconstateerde achterstanden op dit gebied zal in de komende planperiode een aanzienlijke extra inspanning (tijd, geld en capaciteit) geleverd moeten worden. (...) Informatie is een van de meest kritieke succesfactoren bij het beheersen van crisis” (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2008, p. 22). Enkele jaren later constateerde de Veiligheidsregio dat de informatievoorziening tussen de betrokken partijen nog steeds voor verbetering vatbaar was (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012, p. 14). Een respondent van de veiligheidsregio zei dat informatiemanagers nog altijd niet structureel worden betrokken bij de voorbereiding van evenementen.

In 2013 heeft Annemarie Jorritsma, voorzitter van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), tijdens een interview met het Instituut Fysieke Veiligheid gezegd dat:

“het van groot belang is dat Netcentrisch Werken (...) in de dagelijkse praktijk steeds breder wordt toegepast. Een mooie stap hierin is het ontsluiten van evenementgegevens. Via het LCMS⁵ is evenementinformatie straks direct binnen handbereik. Hierdoor ontstaat een betere samenwerking tussen gemeenten, toezichthouders, hulpverleners en organisatoren van evenementen.”

Deze uitspraak wordt ondersteund door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). Risicobeheersing is één van de drie wettelijke taken van de veiligheidsregio.⁶ Hierbij stelt het IFV dat de veiligheidsregio toe moet werken naar een voortdurende risicoanalyse die wordt uitgevoerd door het proces informatiemanagement van deze organisatie (Instituut Fysieke Veiligheid, 2013). Deze risicoanalyse dient gebaseerd te zijn op informatie uit een breed netwerk (incl. partners). De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond stelt sinds 2014 bij grotere evenementen ongeveer een week van tevoren de beschikbare informatie van de brandweer en de GHOR via het LCMS beschikbaar aan alle betrokken partijen. Verder wordt LCMS nog niet in de preparatie gebruikt.

Brandweer Rotterdam-Rijnmond

Uit interviews met respondenten van de Veiligheidsregio bleek dat de brandweer bij de voorbereiding van een evenement adviseert op het gebied van brandveiligheid, technische aspecten, calamiteitenroutes en veiligheid op en om het evenemententerrein. De brandweer verleent ook (tijdelijke) gebruikersvergunningen op basis van de brandveiligheidsverordening en handelt gebruiksmeldingen voor inspannende feesten af. De risico-inventarisatie, de risicoweging en de keuze voor maatregelen zijn bij de brandweer gebaseerd op richtlijnen. Hierbij kan, als de situatie daarom vraagt, in het advies worden afgeweken van landelijke- en/of regionale richtlijnen. Tevens kan de organisator geadviseerd worden om private brandweermensen in te huren voor het beperken van risico's.

Zoals eerder vermeld, wordt er, afhankelijk van het onderwerp, door de brandweer zowel decentraal (door verschillende afdelingen) als centraal vanuit het evenementenbureau van de Veiligheidsregio geadviseerd met betrekking tot evenementen. Hierbij worden bijna alle vergunningaanvragen decentraal, soms door meerdere afdelingen, bij de brandweer afgehandeld. Uit een interview met een respondent van de veiligheidsregio bleek dat er in de voorbereiding van verschillende vergunningen en/of adviezen voor hetzelfde evenement amper afstemming is tussen de verschillende vertegenwoordigers van de brandweer.

⁵ Landelijk Crisis Management Systeem

⁶ In het beleidsplan veiligheidsregio wordt een driedeling gehanteerd ten behoeve van een adequate wettelijke taakuitvoering van de veiligheidsregio's. Deze driedeling bestaat uit: risicobeheersing, incidentbestrijding en herstel.

Gemeenschappelijke Meldkamer

Bij de gemeenschappelijke meldkamer komen alle 112-meldingen van politie, ambulance en brandweer binnen. Van hieruit wordt de spoedeisende hulpverlening gealarmeerd en, bij grotere incidenten, gecoördineerd totdat er een leidinggevende ter plaatse is. Tijdens evenementen is de meldkamer het centrale punt voor de hulpverlening. De meldkamer dient ten behoeve van de coördinatie van de hulpverlening goed geïnformeerd te zijn. Zo moet de meldkamer op de hoogte zijn van afgesloten wegen en afspraken op en/of rondom een evenemententerrein. Uit interviews met medewerkers van de veiligheidsregio bleek dat de meldkamer zeer beperkt wordt betrokken bij de preparatie van evenementen.

De meldkamerorganisatie is ondergebracht bij de Veiligheidsregio. Desondanks is niet al het personeel in dienst bij de veiligheidsregio. De centralisten van de politie zijn in dienst van de Politie – Eenheid Rotterdam en werken deels met andere systemen. Uit interviews met medewerkers van de veiligheidsregio bleek dat er enige organisatorische afstand is tussen centralisten van de ambulancedienst, brandweer en politie. Dit heeft ook effect op de informatievoorziening van centralisten. Uit twee interviews met respondenten van de veiligheidsregio bleek dat het hierdoor kan gebeuren dat informatie maar met een deel van de centralisten wordt gedeeld.

5.1.3 Politie – Eenheid Rotterdam

De politie is bij wet verantwoordelijk voor de ordehandhaving op de openbare weg en voor de strafrechtelijke handhaving. In de vergunningsvoorwaarden van een evenement wordt opgenomen dat de organisatie onder andere verantwoordelijk is voor de ordehandhaving op het evenemententerrein. Hiervoor huurt de organisatie doorgaans beveiligingsbedrijven in. De politie kan – indien noodzakelijk – bij de ordehandhaving assisteren. Politie-inzet kan van pas komen omdat politieagenten meer bevoegdheden hebben dan beveiligers.

Decentrale aanpak

Bij de preparatie van evenementen hanteert de politie het uitgangspunt dat evenementen decentraal worden georganiseerd, tenzij het een dusdanig groot en/of bijzonder politieoptreden betreft dat regionale coördinatie wenselijk is (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2010). De politie hanteert voor de aansturing twee decentrale niveaus en één centraal niveau:

1. Een Operationeel Commandant dan wel een Officier van Dienst Politie (OC/OvD-P) regeling wordt gebruikt in geval van (dreigende) crisissituaties met een lokale uitstraling, beperkte complexiteit en beperkt risico op escalatie of evenementen van de A- of B categorie;
2. Een Districtelijk Grootschalig en Bijzonder Optreden (DGBO) wordt gebruikt in geval van (dreigende) crisissituaties met een districtelijke uitstraling, een middelmatige complexiteit en een middelmatig risico op escalatie of evenementen van de B- of C categorie.

3. Een regionale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) wordt gebruikt in geval van (dreigende) crisissituaties met een regionale uitstraling, grote complexiteit of een groot risico op escalatie en aangewezen evenementen in de C-categorie.

De verschillende districten binnen de Politie – Eenheid Rotterdam hebben een evenementencoördinator. Deze coördinator ondersteunt de OC / OvD-P of het DGBO bij de voorbereiding van evenementen. Volgens de Bevelstructuur risico- en crisisbeheersing politie (2010) geldt bij de politie de afspraak dat de functionarissen die de voorbereiding van het evenement verzorgen ook verantwoordelijk zijn voor de uitvoering tijdens het evenement.

Het SGBO coördineert voornamelijk grote en/of complexe evenementen die de districtsgrenzen overstijgen. Een SGBO bestaat uit een team van hiertoe opgeleide, getrainde en gecertificeerde functionarissen. Deze teams zijn eveneens verantwoordelijk voor de voorbereiding en de uitvoering van het evenement. Voor de districtelijke coördinatie maakt een SGBO gebruik van één of meerdere DGBO's.

Risicoanalyse

In de opleidingen van leidinggevenden van de politie, onder wie bovengenoemde functionarissen, wordt voor de risicobeheersing gebruik gemaakt van het LOODS-model⁷ (ten behoeve van de beeldvorming) en het IRS-model⁸ (voor de risicoanalyse en de scenariovorming). Het IRS-model is ontstaan tijdens de voorbereiding van het Europees Kampioenschap voetbal 2000 in Nederland en België. Er bestond toen een behoefte om de verwachte scenario's beheersbaar te maken. Dankzij het IRS-model ontstond er snel een beeld van wat men gedurende het toernooi kon verwachten. De IRS-methodiek is vervolgens in 2002 binnen het onderwijs van de Politieacademie geïmplementeerd en werd medio 2013 door het Instituut Fysieke Veiligheid overgenomen. De komende jaren zal deze methodiek ook worden behandeld in diverse multidisciplinaire, brandweer- en GHOR-opleidingen. Volgens Adang symboliseert deze methodiek waar het om gaat bij gevaarbeheersing, namelijk het denken en handelen in conflict- en gevaarsituaties, ook als die zich nog niet hebben aangediend (Adang, 2008).

Evenementenbureau Politie

Zoals in paragraaf 5.1.2 is aangegeven, heeft ook de politie op advies van het COT een evenementenbureau opgericht (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 120). Dit bureau is vormgegeven als tijdelijk project onder leiding van een commissaris evenementen. Het evenementenbureau politie houdt controle op het interne proces, verzorgt procesbeschrijvingen voor politie, fungeert als kenniscentrum en houdt zich bezig met beleidsmatige ontwikkelingen. Uit de interviews met de politie blijkt dat de taken, zoals het beheer van het 1-ingangslot, de komende maanden overgedragen zullen worden aan het evenementenbureau van de Veiligheidsregio en/of aan de afdeling Conflict- en Crisisbeheersing van de politie, dit omdat

⁷ Deze letters staan voor; Locatie, Omstandigheden, Object, Daders en Slachtoffers.

⁸ Informatie, Risico en Scenario's.

risicobeheersing en informatiemanagement wettelijke taken van de Veiligheidsregio zijn en de samenwerking verder zal worden versterkt.

5.1.4 Evenementenorganisaties

De evenementenorganisaties verschillen soms erg veel van elkaar, maar hebben niettemin een aantal punten gemeen. Evenementenorganisaties zijn over het algemeen private organisaties met een winstoogmerk. Hun reputaties zijn zeer belangrijk, en incidenten als dat bij Sunset Grooves (Hoek van Holland, 2009) kan het faillissement van de organisatie betekenen. De organisaties hebben er daarom veel voor over om het evenement veilig te laten verlopen. Hiervoor wordt doorgaans gebruik gemaakt van professionele beveiligings- en EHBO-organisaties.

Uit de interviews met de evenementenorganisaties blijkt dat deze organisaties doorgaans veel ervaring hebben met de organisatie van evenementen. Voor de realisatie van de evenementen wordt doorgaans samengewerkt met verschillende organisaties die allemaal een deelopdracht van de evenementenorganisator hebben gekregen. Hierdoor worden de risico's ook deels gespreid over de verschillende toeleveranciers.

Ook zijn de geïnterviewde vertegenwoordigers van de evenementenorganisaties positief over de huidige samenwerking met de vertegenwoordigers van de verschillende organisaties. Echter, enkele organisatoren hebben tijdens het evenement het gevoel dat ze niet als volwaardige partner worden gezien. Dit heeft onder meer te maken met het gegeven dat de evenementenorganisatie de aanwijzingen van de andere organisaties dient op te volgen, maar nauwelijks betrokken wordt bij de totstandkoming van die maatregelen. Daarnaast krijgt de evenementenorganisatie ook geen inzicht in de draaiboeken en risicoanalyses van de andere organisaties. Hierdoor wordt de samenwerkingsvorm bijna eenzijdig, terwijl de samenwerking juist kan worden geïntensiveerd als de evenementenorganisatie als volwaardige partner wordt behandeld.

5.1.5 Overige publiek- en private organisaties

Er zijn verschillende publieke en private organisaties die bij evenementen kunnen worden betrokken. Hierbij kan gedacht worden aan openbaar vervoerbedrijven, inspectiediensten, DCMR Milieudienst Rijnmond en het Havenbedrijf Rotterdam. Uit de observaties bleek dat deze organisaties vaak een minder prominente rol hebben en voornamelijk behoefte hebben aan informatie en afstemming zodat men vroegtijdig kan anticiperen op de genomen maatregelen zoals afzettingen en verkeersomleidingen. Daarnaast kunnen de vertegenwoordigers van de overige organisaties invloed proberen uit te oefenen op de maatregelen die voor het beheersen van de risico's worden genomen. Hierdoor kan bijvoorbeeld overlast door verkeersomleidingen worden beperkt of kan worden voorkomen dat de overige organisaties al te zeer in hun werkzaamheden worden gehinderd.

5.2 Risicobeheersing bij evenementen

Zoals vermeld in paragraaf 3.2 is risicobeheersing een proces om te komen tot een evenement met acceptabele risico's. Deze paragraaf behandelt in welke mate en op welke wijze ketens van activiteiten invulling krijgen in de gemeente Rotterdam om te komen tot veilige evenementen. Deze keten zal worden behandeld conform de processtappen uit de *Nota Evenementenvergunningen Rotterdam: procedures, voorschriften en afspraken rond evenementen in Rotterdam* (gemeente Rotterdam, 2013). Hierbij worden de volgende processtappen onderscheiden;

1. Aanmelden bij Rotterdam Festivals voor kalender
2. Aanvraag vergunning bij gemeente Rotterdam
3. Ontvangstbevestiging aanvraag
4. Opmaak spoorboekje
5. Dienstenoverleggen
6. Versturen definitieve stukken
7. Formele adviesronde
8. Afgifte vergunning door burgemeester
9. Mogelijkheid tot bezwaar- en beroepsprocedure
10. Integrale schouw
11. Evenement, toezicht en handhaving op voorschriften
12. Evaluatie

In paragraaf 5.1.1 is ingegaan op de risicoscan die in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wordt gebruikt voor evenementen in de buitenruimte. Deze categorisering is richtinggevend voor het niveau van advisering als onderdeel van het vergunningstraject. Aangezien A-evenementen een 'laag risico' hebben en B- en C respectievelijk een 'verhoogd risico' hebben of 'risicovol' zijn wordt in de volgende paragrafen met name ingegaan op de procedure voor B- en C-evenementen.

5.2.1 Aanmelden bij Rotterdam Festivals voor kalender

Om een categorie B- en C evenementen te organiseren dient de evenementenorganisatie zijn voornemen met de beoogde data voor 1 september van het voorliggende jaar aan te melden bij Rotterdam Festivals (gemeente Rotterdam, 2013, p. 7). Al deze aanmeldingen worden regionaal door het evenementenbureau van de politie geïnventariseerd, waardoor er een regionale evenementenkalender kan worden opgesteld (Werkgroep Publieksveiligheid bij Evenementen, 2011, p. 12). De politie stelt samen met de Veiligheidsregio vast of er door samenloop van evenementen capaciteitsproblemen kunnen ontstaan bij hulpdiensten en of er een risicovolle vermenging van doelgroepen van evenementen kan ontstaan. Deze inschatting wordt gemaakt op basis van ervaringen uit het verleden en de beschikbare evaluaties van beide organisaties. Tevens wordt de achterban en eventuele andere organisaties, zoals het Havenbedrijf Rotterdam, geconsulteerd. Hiermee worden de eerder genoemde risico's vroegtijdig gesignaleerd. Tevens wordt er vorm gegeven aan een eerdere aanbeveling om ervoor te waken dat de evenementenkalender van

Rotterdam niet te vol wordt voor een volwaardige veiligheidszorg (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 119).

Deze regionale evenementenkalender wordt jaarlijks door het evenementenbureau politie gemaakt en voor ieder evenementenseizoen vastgesteld door het Regionaal College.⁹ Het komt jaarlijks enkele malen voor dat wordt besloten dat een evenement niet op de aangevraagde dag mag plaatsvinden. In dergelijke situaties wordt er voor aanvang van het Regionaal College met alle partijen gezamenlijk gezocht naar een alternatieve datum.

Uit interviews met respondenten van politie bleek dat een extra aandachtspunt voor de Politie – Eenheid Rotterdam is dat er ook een evenementenkalender voor de Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid wordt gemaakt. Aangezien de Veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid beide binnen de geografische grenzen van de Politie – Eenheid Rotterdam vallen, moet bij de planning van evenementen met beide kalenders rekening worden gehouden. Uit de interviews met politie bleek dat zowel de Veiligheidsregio's als de politie zeer tevreden zijn met deze werkwijze.

5.2.2 Aanvraag vergunning bij gemeente Rotterdam

Voordat de datum voor het evenement in het Regionaal College is vastgesteld, of voordat er overeenstemming is bereikt over een alternatieve datum, dient de evenementenorganisatie evenementen voor 1 november een vergunning aan te vragen bij de gemeente Rotterdam (gemeente Rotterdam, 2013, p. 7). Aangezien grootschalige en/of risicovolle evenementen een grote impact hebben op de omgeving vereisen deze meer voorbereiding en afstemming tussen de verschillende organisaties dan kleine evenementen. De directie Veiligheid voert in de gemeente Rotterdam de regie over het evenementenbeleid en bereidt de vergunningverlening van B- en C-evenementen voor.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Politie – Eenheid Rotterdam verzorgen samen een zogenaamd 1-ingangskloket waar de gemeenten vergunningsaanvragen van evenementen naartoe kunnen e-mailen. Bij dit loket wordt de aanvraag gecontroleerd op volledigheid. Onvolledige aanvragen worden niet in behandeling genomen. Dit 1-ingangskloket zorgt er vervolgens voor dat de vergunningsaanvragen via de e-mail bij de juiste afdelingen binnen beide organisaties terecht komen. Deze afdelingen zullen vervolgens in het verdere traject rechtstreeks contact onderhouden met de contactpersoon van de gemeente over het evenement. Het 1-ingangskloket heeft hier dan verder geen rol meer in.

5.2.3 Ontvangstbevestiging aanvraag

Nadat de aanvraag van de evenementenvergunning is gedaan ontvangt de aanvrager een ontvangstbevestiging van de gemeente Rotterdam. Hierbij wordt (nogmaals) gecontroleerd of alle benodigde informatie is bijgevoegd. Is dit niet het geval, dan nemen de veiligheidsregio en politie de

⁹ Dit heet sinds de komst van de Nationale Politie het Regionaal Veiligheidsoverleg.

aanvraag niet in behandeling. Indien de informatie onvolledig is, wordt de organisator door de gemeente verzocht deze alsnog bij te voegen.

5.2.4 Opmaak spoorboekje

Zodra de benodigde organisaties de vergunningaanvraag hebben ontvangen, wordt er door de gemeente, aan de hand van de beschikbare informatie, een tijdschema gemaakt voor de voorbereidingen. Dit tijdschema, ook wel het spoorboekje genoemd, bevat de data voor het aanleveren van informatie door de organisator, geplande diensten- en veiligheidsoverleggen, de vergunningverlening en een overlegmoment voor de evaluatie. Deze spoorboekjes worden vervolgens naar alle contactpersonen betrokken bij het evenement gemaild.

Op basis van het spoorboekje worden er door verschillende organisaties een (interne) tijdslijn gemaakt. Hierbij worden interne overleggen, verkeersoverleggen, bilaterale afspraken en bij grote evenementen een presentatie voor de driehoek¹⁰ gepland. Uit de interviews met politie bleek dat bij de politie ook de termijnen voor het plannen van personeel worden opgenomen. De politie is herhaaldelijk in het nieuws geweest in verband met overtredingen van de Arbeidstijdenwet (ATW). Opvallend is dat de wettelijke vergunningstermijnen en roostertermijnen (vastgesteld in de ATW) van politiepersoneel conflicteren. Dit zorgt voor de situatie dat men eigenlijk het politiepersoneel al ingepland moet hebben terwijl de plannen voor het evenement nog niet compleet en/of definitief zijn. De politie heeft geen ontheffing en/of uitzonderingspositie ten aanzien van de ATW. In hoeverre andere betrokken organisaties deze wel hebben, is onbekend.

5.2.5 Dienstenoverleggen

In deze fase van het proces, dat soms maanden kan duren, staan de dienstenoverleggen centraal. Deze bijeenkomsten zijn belangrijk voor de contacten tussen verschillende vertegenwoordigers. Het aantal en de frequentie van deze overleggen verschillen per evenement. Hoe groter het evenement en/of de risico's, hoe meer van deze overleggen er worden gehouden. Naast de dienstenoverleggen vinden er nog meer activiteiten plaats. Ook die activiteiten komen in deze paragraaf aan de orde.

Dienstenoverleg

Uit de interviews bleek dat de dienstenoverleggen, conform een eerder advies van het COT, plaatsvinden onder leiding van de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 120). Een informele norm is dat de betrokken diensten zich tijdens dit overleg laten vertegenwoordigen door één of meerdere personen. De dienstenoverleggen beginnen standaard met een korte presentatie van het evenement en/of de veranderingen van een evenement. Deze presentatie wordt doorgaans gegeven door de organisator. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de vertegenwoordigers de plannen al hebben ontvangen en doorgenomen. Deze plannen bestaan minimaal uit een organisatiedraiboek, plattegronden, een

¹⁰ De driehoek bestaat uit de burgermeester van Rotterdam, Hoofdofficier van Justitie – arrondissement Rotterdam en Politiechef – Eenheid Rotterdam.

verkeersplan en een veiligheidsplan (gemeente Rotterdam, 2013, pp. 15-20). Deze presentatie wordt soms ondersteund met beeldmateriaal en/of PowerPoint slides.

“Van een organisator wordt in ieder geval altijd verwacht dat hij of zij een eerste beeld schetst van hoe het eruit komt te zien. Het veiligheidsplan moet eigenlijk gewoon door iedere dienst bekeken worden (...) En ja, hoe we toetsen de gezamenlijke beeldvorming. We toetsen dat in ieder geval op basis van de notulen die worden gemaakt. (...) Ik vind het lastig om het als toetsen te benoemen.”

Adviseur Evenementen & Demonstraties – Gemeente Rotterdam

Uit de interviews met respondenten van de gemeente bleek dat de overige deelnemers van het overleg na deze presentatie kunnen reageren en eventueel vragen kunnen stellen. Hiermee gaat de gemeente er vanuit dat, als er geen vragen meer zijn, alle deelnemers hetzelfde beeld van het evenement hebben. Door de directie Veiligheid, de voorzitter van het overleg, wordt echter niet bewust gecontroleerd of er ook een gezamenlijk beeld is ontstaan van het evenement. Uit de interviews blijkt dat door de aanname dat de vertegenwoordigers de plannen hebben ontvangen en doorgenomen, het voor kan komen dat de vertegenwoordigers in het overleg een verschillend beeld van het evenement hebben.

Vervolgens bespreekt de directie Veiligheid samen en met de aanwezige diensten de risico's, knelpunten en mogelijke oplossingen. Tevens wordt de inzet vanuit verschillende organisaties en/of diensten op elkaar afgestemd. Desondanks geven de meeste respondenten aan weinig zicht te hebben op de gesignaleerde risico's en maatregelen van andere organisaties. Dit komt volgens de respondenten omdat niet alle risico's en maatregelen tijdens het dienstenoverleg worden besproken. Vanuit de verschillende organisaties hebben enkele respondenten aangegeven het overleg als afstemmingsoverleg van maatregelen te ervaren. Meer strategische onderwerpen zoals beleidsuitgangspunten voor het evenement en/of de concrete kaderstelling van acceptabele risico's komen in dit overleg nauwelijks aan bod.

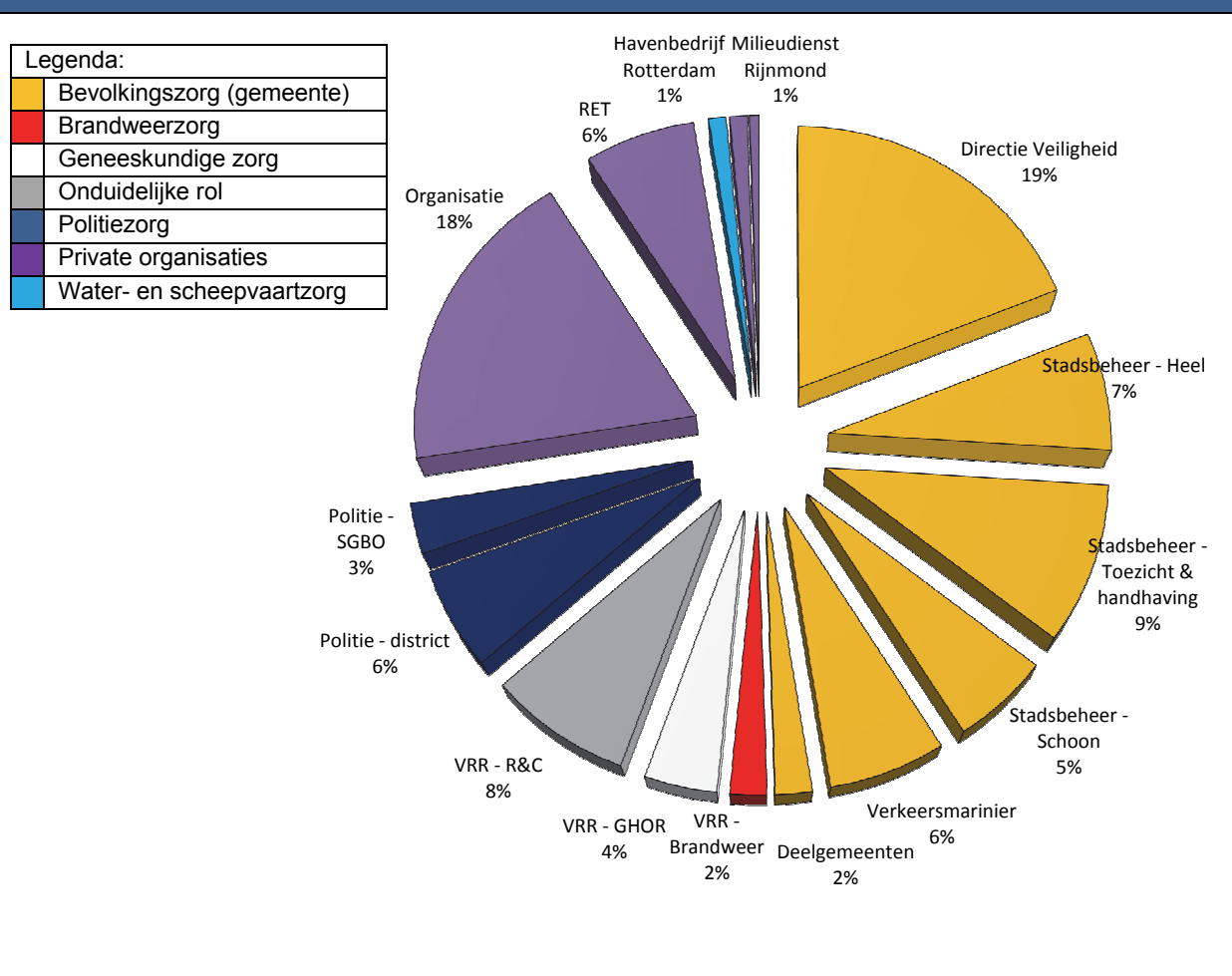
Samenstelling vertegenwoordigers

Bij de dienstenoverleggen zijn in ieder geval de politie, de Veiligheidsregio, de verkeersmarinier, stadsbeheer en de RET aanwezig. Daarnaast kunnen, afhankelijk van het evenement, ook andere organisaties worden uitgenodigd, zoals het Havenbedrijf Rotterdam, Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit en DCMR Milieudienst Rijnmond. Er zijn duidelijke verschillen in de vertegenwoordiging van de verschillende organisaties; de vertegenwoordigers zijn op allerlei verschillende niveaus werkzaam, al dan niet met het bijbehorende mandaat.

Op basis van een steekproef van 14 willekeurige dienstenoverleggen die in het teken stonden van een multidisciplinaire evaluatie van B- en C-evenementen, is in onderstaand figuur inzichtelijk gemaakt hoe de verhouding van aanwezige vertegenwoordigers zich tot elkaar verhoudt. In dit figuur is

onderscheid gemaakt in de kleuren op basis van de verantwoordelijkheden conform het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009.

Figuur 11: Aanwezigheid organisaties tijdens dienstenoverleggen



Gedurende het onderzoek is aan de respondenten gevraagd wat de belangrijkste actoren zijn bij de samenwerking bij evenementen. Hierbij gaven nagenoeg alle respondenten aan dat de gemeente, de verkeersmarinier, de politie en de Veiligheidsregio het belangrijkste zijn. De evenementenorganisatie werd opvallend genoeg relatief weinig genoemd. Pas later in het gesprek zeiden de respondenten het vanzelfsprekend te vinden dat de evenementenorganisatie ook een belangrijke actor was. De respondenten waren verdeeld over de vraag of men direct of met tussenkomst van de gemeente in de rol van vergunningverlener samen dient te werken met de evenementenorganisatie.

Verder bleek tijdens de interviews dat de respondenten van de gemeente en politie het belangrijk vinden dat de vertegenwoordigers bij hun eigen vakgebied en verantwoordelijkheden blijven, maar uiteraard is het soms fijn als men tijdens dienstenoverleggen goed met elkaar meedenkt. Uit interviews bleek dat de vertegenwoordigers soms in de valkuil stappen om op elkaars stoel te gaan zitten en voor elkaar besluiten te gaan nemen. Uit de evaluaties blijkt dat het onder andere hierdoor voorkomt dat tijdens een evenement onduidelijk is wie waarvoor concreet verantwoordelijk was. Tevens bleek uit interviews met respondenten van politie, organisatie en gemeente dat niet duidelijk

was welke diensten en processen het evenementenbureau (VRR R&C) van de veiligheidsregio vertegenwoordigt. Een andere oorzaak die door de meeste respondenten werd genoemd, en die ook tijdens de observaties naar voren kwam, is dat er in de dienstenoverleggen onvoldoende wordt besproken wie waarvoor concreet verantwoordelijk is.

Veiligheidsoverleg

Bij zeer grote evenementen worden er naast de dienstenoverleggen ook veiligheidsoverleggen gepland. Uit de interviews bleek dat een veiligheidsoverleg wordt gevoerd onder leiding van de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam. In deze overleggen worden de meer strategische onderwerpen met betrekking tot de openbare orde besproken. Hierbij zijn de politie en veiligheidsregio altijd aanwezig. Afhankelijk van de onderwerpen kunnen ook vertegenwoordigers van andere organisaties worden uitgenodigd. Deze overleggen vinden lang niet bij alle B- en C-evenementen plaats. Indien deze overleggen wel gepland worden, is dat met een veel lagere frequentie dan de dienstenoverleggen.

Informatiedeling

Zoals vermeld in paragraaf 5.1.2 wordt de startinformatie naar de betrokken vertegenwoordigers van de verschillende organisaties gemaïld. Vanaf dat moment houden de verschillende vertegenwoordigers contact met elkaar via de e-mail, telefoon en verschillende overlegvormen. In de hierop volgende periode worden nieuwe informatie en de aangepaste plannen, zoals het organisatiedraaiboek, de tekeningen, het verkeersplan en het veiligheidsplan vaak via de e-mail verstuurd. Dit is een verbeterpuntje, zo stelt een adviseur Evenementen & Demonstraties van de gemeente Rotterdam:

“De organisator levert de stukken aan bij ons. Dat gebeurt vaak ook gewoon per mail. Dat hebben wij ook het liefst. Dat is wel een verbeterpuntje. Vanuit de politie krijgen wij heel vaak de mededeling: ik kan de stukken niet openen. Allemaal toestanden omdat er (...) zoveel beveiliging op de systemen zit. (...) Ja, wij zijn eigenlijk de tussenpoot. En dat gebeurt eigenlijk het gehele traject zo door. (...) De meeste communicatie vindt wel plaats via internet. Dus echt via mail. En daarnaast echt face-to-face in de overleggen.”

Adviseur Evenementen & Demonstraties – Gemeente Rotterdam

Met enige regelmaat wordt er door verschillende vertegenwoordigers tot het dienstenoverleg gewacht met het versturen van nieuwe informatie. Hierdoor komt het regelmatig voor dat er wordt gewerkt op basis van gedateerde informatie. Deze informatie wordt vervolgens verstuurd naar de vertegenwoordigers van de organisaties als hun e-mailadres is opgenomen in de distributielijst. Deze distributielijst wordt doorgaans samengesteld op basis van werkafspraken en/of de aanwezigheid tijdens het dienstenoverleg.

Casus 1: Verschillende tekeningen tijdens Zomercarnaval

Op 30 juni 2011 vond in Rotterdam het jaarlijkse evenement 'Zomercarnaval' plaats. Door vertegenwoordigers van de veiligheidsregio, politie en gemeenten was dit evenement uitgebreid voorbereid. Uit de evaluatie bleek dat in het voortraject verkeerde versies van plattegronden waren verspreid. Dit verschil in interpretatie heeft later voor stagnatie van het voorbereidingsproces gezorgd. Er werd verzocht om de tekeningen, inzet en dergelijke meer gedetailleerd weer te geven. Ook de plattegronden bij de vergunning kwamen niet overeen met de plattegronden tijdens schouw, welke enkele uren voor het evenement plaatsvond. De plattegronden die waren aangepast ná de vergunningverlening waren niet goed bij de diensten terecht gekomen.

Uit alle interviews bleek dat de draaiboeken en de monodisciplinaire risicoanalyses van de politie en de Veiligheidsregio niet gedeeld worden met de andere organisaties. Volgens enkele respondenten is de beslissing om wel of niet te delen sterk persoonsafhankelijk en is het delen zeker geen gewoonte. Als gevolg hiervan hebben de verschillende vertegenwoordigers maar zeer beperkt zicht op wat en hoe andere organisaties zich voorbereiden. In het bijzonder de organisatorische punten waarbij de verschillende organisaties van elkaar afhankelijk zijn kunnen als gevolg hiervan niet in de plannen worden gecontroleerd.

Het evenementenbureau van de veiligheidsregio zet ongeveer vijf dagen voorafgaand aan grote evenementen de informatie van de Brandweer en GHOR voor risico-evenementen in LCMS. Dit wordt gedaan om ervoor te zorgen dat deze informatie beschikbaar is als er moet worden opgeschaald. Daarnaast heeft ook de politie vanaf 2013 enkele keren met dit systeem gewerkt tijdens evenementen. Bij andere organisaties is dit goed bevallen. Bij de politie en gemeenten zijn diverse functionarissen geautoriseerd om in LCMS in te loggen. Private organisaties hebben ook nog geen toegang tot dit systeem.

Uit de interviews blijkt dat bij de voorbereiding van evenementen LCMS niet gebruikt wordt. Dit heeft voornamelijk te maken met de onbekendheid van het systeem en het ontbreken van werkafspraken hierover. Een informatiemanager van de veiligheidsregio gaf aan dat het van belang is dat de informatiemanagers betrokken gaan worden bij de voorbereiding van evenementen.

“Vanuit crisisbeheersing ben ik ook betrokken bij het interne vooroverleg en bij grootschalige evenementen. (...) En daarbij wordt nu ook LCMS gebruikt om evenementen in te zetten, zodat de actuele informatie en draaiboeken al klaar staan. (...) Je ziet dat informatiemanagement steeds belangrijker wordt. Mijn inziens is het wel van belang dat de informatiemanager (...) betrokken wordt bij de voorbereiding van evenementen.”

Informatiemanager Copi / ROT – Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

(Interne) afstemmingsoverleggen

De vertegenwoordigers vanuit de verschillende organisaties ontmoeten elkaar bij het dienstenoverleg. Zij vertegenwoordigen een organisatie waarbij doorgaans meerdere mensen bij de preparatie van het evenement betrokken zijn. Verschillende organisaties laten zich vaak vertegenwoordigen door een of

twee vertegenwoordigers en plannen vervolgens indien nodig een intern afstemmingsoverleg. Uit een interview met een respondent van de gemeente bleek dat dit bij de gemeente niet veel voor komt.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wordt door de meeste vertegenwoordigers gezien als één organisatie met verschillende organisatieonderdelen. De organisatieonderdelen die vaak worden genoemd zijn de brandweer, de GHOR, de Gemeenschappelijke Meldkamer (brandweer, GHOR en politie), en Risico- en Crisisbeheersing. Tijdens het onderzoek bleek dat het evenementenbureau, onderdeel van Risico- en Crisisbeheersing, momenteel onvoldoende tijd heeft voor goede interne afstemming. Daarnaast zijn er bij de brandweer verschillende afdelingen verantwoordelijk voor het adviseren op diverse soorten vergunningen die voor evenementen aangevraagd kunnen worden. Door deze gang van zaken vertegenwoordigt het evenementenbureau in mindere mate de gehele brandweerorganisatie. Tevens bleek uit interviews met respondenten van de veiligheidsregio dat er zeer beperkt afstemming met de gemeenschappelijke meldkamer plaatsvindt. Dit blijkt uit het feit dat vanuit het evenementenbureau de afstemming alleen plaats vindt met de ambulance- en brandweercentralisten op de meldkamer, en niet met de politiecentralisten.

Uit interviews met respondenten van de veiligheidsregio bleek dat de politie en de veiligheidsregio wekelijks een vast overlegmoment hebben om de maatregelen bij risicovolle evenementen af te stemmen. Dit overleg is ontstaan om tegenstrijdige adviezen vanuit de politie en veiligheidsregio tot het minimum te beperken. Om dit te voorkomen worden de gesignaleerde risico's en mogelijke maatregelen op hoofdlijnen met elkaar afgestemd. Deze werkvorm wordt gezien als een groeimodel met als uiteindelijk doel het evenementenbureau politie en het evenementenbureau van de veiligheidsregio samen te voegen voor nog intensievere samenwerking.

Naast de bovengenoemde overleggen vinden er bij grotere evenementen ook zogenaamde verkeeroverleggen plaats. Onder regie van de Verkeersmarinier van de gemeente Rotterdam worden de verkeersplannen doorgenomen. Hierbij zijn, vaak in wisselende samenstellingen, de organisatie, de Veiligheidsregio, de politie, Stadsbeheer en de RET aanwezig. Uit een interview met een respondent van de gemeente bleek dat de Rotterdamse politiek veel waarde hecht aan de bereikbaarheid van Rotterdam per auto. Bij het maken van verkeersplannen wordt daarom ook rekening gehouden met de bereikbaarheid. Tevens wordt rekening gehouden met een eventuele samenloop van wegwerkzaamheden die een negatieve invloed kunnen hebben op de bereikbaarheid van de stad. Het verkeersplan is doorgaans dus een gezamenlijk product.

Driehoek

In Rotterdam worden alle grote en/of risicovolle evenementen besproken in de driehoek (gemeente Rotterdam, 2013, p. 53). Hierbij worden onder andere de specifieke risico's van het evenement en de bijbehorende maatregelen besproken. Hoewel de directie Veiligheid de leiding heeft over de voorbereidingen bleek uit de interviews met vertegenwoordigers van de gemeente en de politie dat bij zeer grote evenementen de Algemeen Commandant van de politie wordt uitgenodigd om de

voorbereiding op een evenement te presenteren. Hierbij wordt dan onder andere aandacht besteed aan de beleidsuitgangspunten voor de politie en de eventuele inzet van de mobiele eenheid.

Mate van afstemming

De respondenten gaven allemaal aan dat er voldoende afstemming is tussen de verschillende organisaties. Deze afstemming vindt niet altijd op gestructureerde wijze plaats maar voldoet volgens de respondenten wel. Uit enkele evaluaties bleek dat er incidenteel meer behoefte was aan meer afstemming in de voorbereiding van een evenement. In deze gevallen had dit vaak een duidelijke oorzaak, zoals een nieuwe vertegenwoordiger in de samenwerking, (langdurige) ziekte of slechte bereikbaarheid van een contactpersoon, of de relatief late totstandkoming van de definitieve plannen van een evenementenorganisatie. Door de economische crisis wordt het ook voor evenementenorganisaties steeds lastiger om voldoende sponsoren te vinden. Dit heeft er toe geleid dat in meerdere situaties de plannen op het laatste moment moesten worden aangepast. Zowel respondenten van de veiligheidsregio als de politie gaven voorbeelden van evenementen waarbij de afgesproken deadlines niet werden gehaald. Hierdoor hebben organisaties soms minder tijd voor afstemming en preparatie van het evenement.

'Table top' oefening

Naast alle overlegvormen is er nog een instrument dat de gemeente soms kort voor het evenement gebruikt voor het creëren van een gezamenlijk beeld: het organiseren van een zogenoemde 'table top' oefening (gemeente Rotterdam, 2013, p. 21). Bij een dergelijke oefening worden enkele scenario's met de betrokken vertegenwoordigers aan een ronde tafel doorgenomen. Alle vertegenwoordigers geven dan aan hoe er gehandeld zou moeten worden. Het is belangrijk dat er wordt geïnvesteerd in de onderlinge werkrelatie en dat er inzicht wordt verkregen in elkaars werkwijzen, inschattingen, emoties en wensen, ook als dit gepaard gaat met kritiek over en weer (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2012). Tijdens deze oefening kunnen direct de conceptplannen worden gecontroleerd en/of worden aangevuld naar aanleiding van de bevindingen. Vooral bij grotere en/of risico evenementen is de ervaring dat een dergelijke oefening een beter beeld geeft wat je van de andere organisaties tijdens het evenement kan verwachten. Hiermee vormt het een positieve bijdrage aan de gedeelde beeldvorming, echter uit observaties bleek dat niet wordt gecontroleerd of men ook daadwerkelijk het zelfde beeld had.

5.2.6 Versturen definitieve stukken

Zodra de evenementenorganisatie zijn definitieve plannen klaar heeft, worden deze door de gemeente via de e-mail verstuurd naar de betrokken diensten ten behoeve van een formeel advies. Dit dient uiterlijk tien weken voor het evenement plaats te vinden. De directie Veiligheid stuurt de definitieve plannen vervolgens via de e-mail naar de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties.

5.2.7 Formele adviesronde

Zodra de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties de stukken hebben ontvangen, brengen ze ongeveer acht weken voor het evenement vanuit hun eigen expertise een advies uit. Op basis van deze losse adviezen maakt de gemeente één integraal advies voor de burgemeester. Die zal op basis hiervan de verschillende belangen afwegen en besluiten of er een evenementenvergunning wordt afgegeven.

Uit de interviews bleek dat naar aanleiding van verschillende onderzoeken de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Politie – Eenheid Rotterdam in 2013 zijn begonnen met een pilot voor het integraal adviseren. De eerste ervaringen hiervan waren positief en waren reden om te besluiten om dit in 2014 vaker te doen. Mede hierdoor wordt de samenwerking tussen de betrokken vertegenwoordigers verder verstevigd en wordt voorkomen dat er tegenstrijdige adviezen worden gegeven. Deze adviezen kunnen leiden tot aanvullende voorwaarden op de evenementenvergunning voor de evenementenorganisatie (gemeente Rotterdam, 2013, pp. 9-26).

5.2.8 Afgifte vergunning door burgemeester

Voor de B- en C-evenementen geldt dat de evenementenvergunning minimaal zes weken voor de aanvang van een evenement afgegeven dient te worden. Het eerder besproken spoorboekje is voor de gemeente een belangrijk middel om dit te bereiken. Aan de hand van dit spoorboekje wordt namelijk inzichtelijk of de voorbereiding van het evenement op schema loopt. Zodra de evenementenvergunning is afgegeven wordt deze, inclusief de aanvullende voorwaarden, ook naar de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties gemaïld. In de evenementenvergunning staat op basis van welke stukken, inclusief versienummer, de vergunning is verstrekt. Op basis van deze stukken zullen de organisaties zich verder voorbereiden op het evenement (gemeente Rotterdam, 2013).

5.2.9 Mogelijkheid tot bezwaar- en beroepsprocedure

Indien de burgemeester een besluit heeft genomen over de afgifte van een evenementenvergunning wordt de organisator hiervan via de post en/of e-mail geïnformeerd. Zoals aangegeven kan de burgemeester aanvullende voorwaarden stellen om het evenement goed te laten verlopen. Tot zes weken na het besluit kunnen alle belanghebbenden in bezwaar gaan tegen de evenementenvergunning en/of de aanvullende voorwaarden.

5.2.10 Integrale schouw

Ongeveer twaalf uur voor aanvang van het evenement vindt er, conform een aanbeveling van het COT, onder leiding van de gemeente een multidisciplinaire schouw van het evententerrein plaats (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 120). Deze schouw is gericht op het vroegtijdig signaleren van veiligheidsrisico's en op het voorkomen van overtredingen van de gestelde vergunningseisen en/of wet- en regelgeving. Bij deze schouw zijn naast de directie

Veiligheid ook de evenementenorganisatie, de politie, de veiligheidsregio, Stadsbeheer en Stadsontwikkeling aanwezig.

Indien er veiligheidsrisico's worden gesignaleerd, wordt gemeenschappelijk gezocht naar een oplossing waar de organisator uitvoering aan dient te geven. Tegelijkertijd zal worden gecontroleerd wat de afspraken waren en waardoor het risico heeft kunnen ontstaan. Indien blijkt dat de organisator zich niet aan de afspraken heeft gehouden, kunnen er strafmaatregelen worden genomen, variërend van een bestuurlijke dwangsom tot het intrekken van de volledige evenementenvergunning (gemeente Rotterdam, 2013, pp. 25-33).

Van risicobeheersing naar risicobestrijding

Ondanks dat de uitvoering van evenementen niet onder de scope van de onderzoeksvraag valt wordt hier desondanks in paragraaf 5.2.11 en 5.2.12 op ingegaan. Deze keus is gemaakt omdat de samenwerking na de voorbereiding niet stopt maar door gaat. Met name indien tijdens de uitvoering van een evenement kan worden geconstateerd welke aspecten uit de samenwerking een positieve of negatieve bijdrage hebben gehad bij het beheersen van risico's. Zo stelt Scholtens dat "waar te veel nadruk wordt gelegd op centraal gecoördineerde multidisciplinaire samenwerking in de acute fase van een ramp, is er eigenlijk te weinig aandacht voor deze in de voorbereidende fase" (Scholtens, 2008, p. 205).

5.2.11 Evenement, toezicht en handhaving op voorschriften

Tijdens het evenement wordt door alle organisaties uitvoering gegeven aan de afgesproken maatregelen om de risico's te beheersen. Zoals besproken in paragraaf 3.2 ligt hier het omslagpunt van risicobeheersing naar risicobestrijding. Doorgaans verloopt dit zoals gepland en zonder problemen.

Multidisciplinaire coördinatie

De directie Veiligheid coördineert de multidisciplinaire preparatie van evenementen onder andere in dienstoverleggen. In de 'checklist veiligheidsplan' van de Nota evenementenvergunningen Rotterdam zijn enkele coördinerende bepalingen opgenomen (gemeente Rotterdam, 2013, p. 42). Deze hebben voornamelijk betrekking op de wijze waarop diensten elkaar kunnen bereiken. Volgens enkele respondenten is tijdens de evenementen iedereen, en daardoor niemand, verantwoordelijk voor de multidisciplinaire afstemming tussen de verschillende organisaties. Hierdoor is de continuïteit van de multidisciplinaire samenwerking tijdens een evenement sterk afhankelijk van de bereidwilligheid van individuen, en die wordt door sommige respondenten als onvoldoende beoordeeld. Verschillende respondenten geven aan dat tijdens de dienstenoverleggen de multidisciplinaire afstemming tijdens het evenement niet wordt besproken. Een aantal andere respondenten zeiden dat ze het nut van het bespreken van dat onderwerp niet inzagen. Toch blijkt dat tijdens verschillende evenementen de politie de neiging heeft om de rol van een leidende organisatie op zich te nemen, omdat er meer behoefte is aan coördinatie. Uit de interviews blijkt dat dit niet altijd even erg gewaardeerd wordt.

Gedurende de voorbereiding van het evenement moeten er werkafspraken worden gemaakt tussen de vertegenwoordigers van de verschillende organisaties. Deze afspraken worden veelal gemaakt door beleidsmedewerkers en/of leidinggevenden als vertegenwoordiger van een organisatie. Aan de hand van deze afspraken bereiden de verschillende organisaties zich voor op het evenement. Uit de evaluaties valt echter op te maken dat veranderingen door onvoorziene omstandigheden kort voor of tijdens het evenement onvoldoende worden afgestemd met vertegenwoordigers van de andere organisaties.

Als oorzaak hiervan noemen enkele respondenten één of meerdere van onderstaande punten genoemd:

- De vertegenwoordigers uit de voorbereiding hebben geen rol tijdens de uitvoering. Hierdoor kan het gebeuren dat de vertegenwoordiger tijdens het evenement niet alle informatie heeft.
- De informatie met betrekking tot de noodzakelijke aanpassingen wordt onvoldoende en/of te laat afgestemd met andere organisaties.
- De leidinggevenden van de verschillende diensten, doorgaans Officieren van Dienst, werken op verschillende locaties tijdens het evenement.
- Niet alle contactpersonen zijn direct (goed) bereikbaar tijdens het evenement. Uit observaties en interviews bleek dat men alleen telefonisch contact met elkaar op kan nemen tijdens een evenement. De Regionale Multidisciplinaire Gespreksgroepen (RMG) van C2000¹¹ worden hiervoor niet of nauwelijks gebruikt, ondanks de aanbeveling van het COT om een back-up voor de communicatiesystemen te regelen (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 122).

Multidisciplinaire opschaling tijdens de risicobestrijding

Goede leiding en coördinatie is van belang voor een effectieve bestrijding van risico's en/of crisissituaties (Landelijk Beraad Crisisbeheersing, 2006). De samenstelling van de commandostructuur bij crisissituaties is wettelijk vastgelegd in het Besluit Veiligheidsregio's. Grofweg behelst dit volgens de GRIP-regeling de instelling van een Coördinatieteam Plaats Incident (CoPI), al dan niet vergezeld door een Regionaal Operationeel Team (ROT) en een beleidsteam. Een opschaling volgens deze regeling bij een incident gedurende het evenement wordt door verschillende vertegenwoordigers als een risico gezien omdat de multidisciplinaire samenwerkingsvorm van de GRIP-regeling vaak niet goed aansluit bij de huidige wijze van samenwerking tijdens evenementen (Arends, 2011, p. 2, Blok, 2013, p. 9). Dit bleek ook het geval in onderstaande casus.

¹¹ C2000 is een gesloten communicatienetwerk welke in gebruik is bij de Nederlandse hulp- en veiligheidsdiensten. Ook diverse functionarissen van de gemeente zijn uitgerust met een portofoon voor dit netwerk.

Casus 2: "Hulpdiensten rukken massaal uit naar Strandopening"

Op 2 juni 2012 vond in de deelgemeente Hoek van Holland het jaarlijkse evenement 'Opening Strandseizoen' plaats. Vanuit de Veiligheidsregio, de politie en de gemeenten waren er verschillende Officieren van Dienst ter plaatse voor de coördinatie. Tijdens het feest liepen ongeveer gelijktijdig twee mensen een alcoholvergiftiging op, twee anderen liepen botbreuken op bij een val en één slachtoffer had last van een verhoogde hartslag. Door een gebrek aan onderlinge communicatie en afstemming werd door de meldkamer opgeschaald naar GRIP 1, waardoor de verantwoordelijke diensten geconfronteerd werden met een andere structuur voor de leiding en coördinatie. Ook kwamen hierop vanuit verschillende organisaties met spoed nieuwe Officieren van Dienst ter plaatse, iets dat achteraf als onwenselijk werd beschouwd. Bij de voorbereiding van het evenement was er door de hulpdiensten onvoldoende stil gestaan bij de wijze waarop er met een GRIP-opstapeling omgegaan zou moeten worden.

Tijdens dit onderzoek werd geconstateerd dat er in enkele andere veiligheidsregio's, waaronder de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, gebruik wordt gemaakt van een zogenaamd pre-COPI of pre-ROT om de maatregelen voor te bereiden en tijdens een evenement multidisciplinair te coördineren (Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, 2012). Hierbij is de operationeel leider (OL) verantwoordelijk voor de multidisciplinaire afstemming tussen de verschillende organisaties. Hij wordt hierbij, zoals reeds vermeld in paragraaf 5.1.5, ondersteund door een informatiemanager. Op deze manier wordt de afstemming tussen de betrokken vertegenwoordigers tijdens het evenement geregeld. Bijkomend voordeel is dat deze regeling aansluit op de GRIP-regeling. Een Hoofd Ordehandhaving van de politie zei hierover het volgende:

"Aan de andere kant maakt het het allemaal makkelijker als je vanaf het begin af aan iets multidisciplinairder werkt. Dan is het een automatisme, dan is het normaal en dan ga je gezamenlijk adviseren, gezamenlijk een draaiboek maken, gezamenlijk scenario's inzichtelijk maken. Maar zover zijn we gewoon nog niet in de organisatie. (...) Ik vind ook uiteindelijk dat je zeker als een Veiligheidsregio in staat moet zijn om een coördinerend mechanisme te hebben in de aansturing van een evenement, als er nog geen crisis is."

Hoofd Ordehandhaving – Politie Eenheid Rotterdam

Het werken volgens de GRIP-principes stuit op voornamelijk praktische bezwaren. Inhoudelijke argumenten die als kritiek op de GRIP-procedure worden aangedragen, onder meer door de onderzoekscommissie die het overheidsoptreden tijdens project X Haren onderzocht, zijn volgens dr. M. van Duin, lector Crisisbeheersing bij het Instituut Fysieke Veiligheid en de Politieacademie, weinig overtuigend (Duin & Wijkhuijs, 2013). De GRIP-procedure is bedoeld voor afstemming en coördinatie tussen gemeente, politie, brandweer, geneeskundige zorg en eventuele private partners. Om deze reden is de procedure de afgelopen jaren bij verschillende incidenten en evenementen in werking gesteld, ook wanneer het in hoofdzaak een kwestie van openbare orde betrof (Duin & Wijkhuijs, 2013). Bij grote evenementen in Nederland wordt steeds vaker voor de duur van het evenement met een Coördinatieteam Plaats Incident (COPI) gewerkt (Schaap, Rosenthal, van Duin, & Spaaij, 2009, p. 128). Enkele landelijke voorbeelden hiervan zijn de kroning van Willem Alexander en de Nuclear Security Summit. In beide gevallen werd gewerkt volgens de principes van GRIP Rijk. Uit het verslag

van de veiligheidsdirectie van 14 april 2014 blijkt dat dhr. A. Littooi, algemeen directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, "de succesformule" van de samenwerking SGBO - ROT ook toe wenst te passen op voorzienbare evenementen als Oud en Nieuw en Koningsdag. Bij de Nuclear Security Summit werden de samenwerking en het gezamenlijk doornemen van scenario's in de regio Rotterdam als zeer waardevol ervaren (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2014, p. 3).

Afwijken van plannen c.q. vergunningsvoorwaarden

Evenementen verlopen niet altijd zoals dit van tevoren was gepland. Hierdoor kan het zijn dat de evenementenorganisatie af dient te wijken van de vooraf gemaakte plannen en/of de vergunningsvoorwaarden. De redenen voor dergelijke afwijkingen zijn grofweg te verdelen in twee categorieën:

- Door onvoorziene omstandigheden dienen de plannen bijgesteld te worden. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld aan extreme hitte tijdens het evenement.
- Zonder duidelijke reden en/of toestemming wordt van de plannen afgeweken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de inzet van minder beveiligers door een griepgolf gedurende het evenement.

Om het afwijken van plannen en de vergunningsvoorwaarden te voorkomen kan de gemeente zogenaamde bestuurlijke maatregelen opleggen. De gemeente Rotterdam geeft de organisatoren van evenementen ruimte en het vertrouwen die ze worden geacht te nemen en te tonen. Hierbij wordt het zogenoemde 'high trust, high penalty'-principe gebruikt (gemeente Rotterdam, 2013, pp. 25-26). Namens de gemeente Rotterdam is een adviseur van de directie Veiligheid tijdens een deel van het evenement aanwezig voor de bestuurlijke waarneming. De adviseur onderhoudt hierbij contact met de politie, veiligheidsregio, de verkeersmarinier en andere betrokken organisaties. Indien de adviseur niet aanwezig is, is deze in ieder geval telefonisch bereikbaar voor het geval er knelpunten verholpen moeten worden.

5.2.12 Evaluatie

De B- en C-evenementen worden binnen vier weken na het evenement geëvalueerd in een dienstenoverleg. Tijdens dit overleg wordt de effectiviteit van de genomen maatregelen en de samenwerking beoordeeld. Tevens worden naar aanleiding hiervan de eerste aanbevelingen gedaan voor de volgende editie van het evenement. Naast de afzonderlijke evaluaties van evenementen wordt ook een jaarlijkse evaluatie gehouden.

Ook kan de balans worden opgemaakt met betrekking tot de mate waarin de organisator van het evenement de afspraken is nagekomen en de vergunningsvoorschriften heeft nageleefd. Dit wordt echter niet specifiek in het overleg besproken. Hoewel er ook al bestuurlijke maatregelen genomen zouden kunnen worden, zoals een bestuurlijke waarschuwing, hadden de respondenten niet het idee dat er bestuurlijke maatregelen worden genomen als evenementenorganisatoren zich niet aan de afspraken hebben gehouden. Een van de respondenten zei hierover het volgende:

“Wij stellen eisen daar in het overleg, en met wij bedoel ik met name de gemeente, die uiteindelijk als vergunningsvoorwaarden gesteld worden. Maar we zijn slecht in: ja, van als die vergunningsvoorwaarden dan overtreden worden, wat doen wij dan? Dus de bestuurlijke reactie daarop. Die mis ik heel vaak.”

Hoofd Ordehandhaving – Politie Eenheid Rotterdam

5.3 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het empirisch onderzoek behandeld. Dit geeft inzicht in de huidige samenwerking ten behoeve van risicobeheersing. Op deze manier wordt het mogelijk om de uiteindelijke onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. De betrokken organisaties geven op verschillende vormen invulling aan de interne borging van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij evenementen. Hierbij blijkt ook dat bij verschillende organisaties meerdere afdelingen een rol spelen bij de voorbereiding van evenementen. De mate van interne afstemming en samenwerking verschilt per organisatie.

Tevens is het proces van voorbereiding, uitvoering en evaluatie van een evenement behandeld. Hieruit blijkt dat er op meerdere momenten in het proces wordt gekeken of er onwenselijke risico's zijn en/of kunnen ontstaan. De dienstenoverleggen staan in de voorbereiding van de evenementen centraal. Hierbij zijn vertegenwoordigers van zowel de gemeentelijke diensten, de hulpverleningsdiensten als de organisator aanwezig. Indien er onwenselijke risico's worden gesignaleerd kunnen er maatregelen genomen worden.

6 Analyse van de samenwerking

In het vorige hoofdstuk zijn de empirische bevindingen van het onderzoek behandeld. Om deze bevindingen te kunnen duiden worden deze in dit hoofdstuk geanalyseerd op basis van het theoretisch kader uit hoofdstuk 3 teneinde in hoofdstuk 7 de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Hierbij de aspecten uit de operationalisatie stuk voor stuk worden behandeld. In de eerste paragraaf staat de samenwerking centraal en risicobeheersing in de tweede paragraaf. Vervolgens zal in paragraaf 6.3 de relatie tussen samenwerking en risicobeheersing worden behandeld.

6.1 Samenwerken

Het beeld dat uit de resultaten naar voren komt, is dat in de samenwerking voornamelijk aandacht is voor de vergunningverlening met de bijbehorende plannen en de evaluatie. Zoals beschreven in paragraaf 5.1.1 is de directie Veiligheid verantwoordelijk voor de regie op het evenementenvergunningenbeleid en de coördinatie van de vergunningverlening. In deze paragraaf zullen de verschillende aspecten met betrekking tot samenwerking één voor één worden doorgenomen.

Interacties tussen actoren

Zoals Weick (1979) al opmerkte, worden de handelingen van de vertegenwoordigers van organisaties door een reeks interacties op elkaar afgestemd. Niet de doelstellingen maar de gedragingen worden op elkaar afgestemd. Een belangrijk middel voor afstemming ten behoeve van de vergunningsverlening zijn de diensten- en veiligheidsoverleggen. Naast deze overleggen hebben de vertegenwoordigers van de verschillende organisaties nog andere (interne) overlegvormen voor verdere afstemming. Daarnaast is er soms direct telefonisch, e-mail of persoonlijk contact.

De intensiteit van het contact is afhankelijk van de kwalificering en risico's van een evenement. De intensiteit van het contact wordt door de respondenten doorgaans als voldoende ervaren. Er zijn een aantal beleidsmatige basisafspraken gemaakt over de momenten waarop deze afstemming minimaal plaats dient te vinden. Het is echter niet altijd voor iedereen duidelijk welk resultaat er aan het eind van een overleg minimaal bereikt moet zijn. Een van de respondenten van de politie typeerde de samenwerking ook als afstemming van maatregelen, in plaats van een bewust proces van het gezamenlijk nemen van risicobeheersende maatregelen. Dit duidt erop dat er onvoldoende afspraken zijn over het doel en de resultaten van een dienstenoverleg en/of dat deze afspraken niet voor iedereen duidelijk zijn.

Normen en regels in de samenwerking

Zoals in paragraaf 3.1 is behandeld, hebben volgens Weick (1979) veel partijen de neiging om de geslaagde vormen van samenwerking tot norm te verheffen en aan regels te verbinden. De normen die benoemd werden door respondenten waren het aanwezig zijn bij dienstenoverleggen, het respecteren van de tijdlijn in het spoorboekje en de terughoudendheid van de vertegenwoordigers in

het overschrijden van hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Uit de observaties en interviews bleek ook dat bij rolonduidelijkheid de argumenten van de vertegenwoordiger niet altijd werden overgenomen, omdat de boodschap door de andere partij niet goed op waarde geschat kan worden.

Etzioni (1961) stelt dat in een samenwerkingsverband partijen vanuit verschillende argumenten aansluiten, namelijk gebaseerd op dwang, nut of normen en waarden. Het is plausibel om aan te nemen dat vertegenwoordigers op basis van verschillende motivaties deelnemen aan de dienstenoverleggen. De meeste respondenten gaven aan dat samenwerkingsregels en afspraken bij evenementen niet worden besproken. Volgens hen zijn deze niet beschreven en konden deze ook niet benoemen. Hoewel het nut en/of normen en regels niet worden besproken, bleek uit de evaluaties dat vertegenwoordigers hier soms wel op worden aangesproken en dat er verschillend over gedacht wordt. Dit toont aan dat er wel degelijk informele samenwerkingsregels zijn waardoor hier soms onduidelijkheid over bestaat.

Het gezamenlijk beeld in de samenwerking

De totstandkoming van veiligheidsmaatregelen bij evenementen verloopt het best als de verschillende vertegenwoordigers erin slagen om vanuit een gemeenschappelijk beeld te werken (Schaap, Rosenthal, van Duin, & Spaaij, 2009). Deze gedeelde beeldvorming is randvoorwaardelijk voor het gezamenlijke maken van een integrale risicobeoordeling, zoals geadviseerd door het COT (2009).

Uit het in het vorige hoofdstuk geschetste onderzoek blijkt dat door de evenementenorganisator tijdens de dienstenoverleggen een beeld van het evenement wordt schetst, wat als zeer prettig wordt ervaren door de respondenten. Er is niemand specifiek verantwoordelijk voor de gezamenlijke beeldvorming en het wordt niet gecontroleerd of daadwerkelijk een gemeenschappelijk beeld van het evenement is ontstaan. Tevens blijkt uit de interviews en observaties dat niet alle veranderingen in de plannen of werkafspraken worden gedeeld en dat de effecten van eventuele aanpassing maar beperkt worden besproken.

Een bijkomende complicerende factor is dat de betrokken organisaties voor elke fase van een evenement een andere vertegenwoordiger afvaardigen. Hierdoor verkeren vertegenwoordigers in verschillende stadia van het groepsproces (Tuckman & Jensen, 1977) en met verschillende informatieposities, wat een negatief effect heeft op de effectiviteit van de samenwerking. In hoeverre hiermee een goed gemeenschappelijk beeld van een evenement bij alle vertegenwoordigers kan ontstaan, is lastig vast te stellen. Wel kan worden gesteld dat het gezamenlijk beeld niet wordt beschreven en getoetst, en/of actief wordt bijgehouden, waardoor van een integrale risicobeoordeling niet tot stand kan komen.

6.1.1 Afhankelijkheden

Erkennen van onderlinge afhankelijkheid

De samenwerking tussen de vertegenwoordigers van organisaties is gekenmerkt als netwerksamenwerking. Zoals is betoogd in paragraaf 3.1, houdt dit in dat de verschillende organisaties niet in een hiërarchische lijn staan en dus gelijkwaardig aan elkaar en van elkaar afhankelijk zijn. Tijdens de voorbereiding van evenementen hebben de verschillende vertegenwoordigers regelmatig contact met elkaar. Men is zo gewend aan deze manier van samenwerking dat de vertegenwoordigers vaak niet meer bewust stilstaan bij de onderlinge afhankelijkheden. Daarnaast worden de onderlinge afhankelijkheden doorgaans niet expliciet benoemd.

Belang van middelen

De bezorgdheid over zowel het succes van de anderen als over het eigen succes is een van de klassieke kenmerken van een netwerk (Provan & Kenis, 2008). Hoewel de vertegenwoordigers van publieke organisaties zo gewend zijn aan de onderlinge samenwerking dat zij niet meer bewust stil staan bij de onderlinge afhankelijkheden, realiseren ze zich goed dat het voor iedereen belangrijk is dat andere publieke organisaties hun taak goed uitoefenen. Als er iets mis dreigt te gaan, worden de betrokkenen gewezen op het belang van een goede uitvoering.

Voor de evenementenorganisatie is het anders dan zojuist beschreven. Deze is voor het verkrijgen van de vergunning zeer afhankelijk van alle andere betrokkenen. Daarom deelt de organisatie ook alle gevraagde informatie met vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. Omdat de directie Veiligheid en de politie respectievelijk de vergunningverlener en openbare ordehandhaver zijn, is voor de organisator van het evenement de samenwerking met deze organisaties van groot belang. Om deze reden wordt eerder rekening gehouden met argumenten van deze organisaties dan die van andere organisaties.

Vervangbaarheid middelen derden

De acties van de verschillende organisaties zijn gericht op het beïnvloeden van het gedrag van andere vertegenwoordigers (Koppenjan & Klijn, 2004). De taken van vooral de publieke organisaties in de samenwerking komen voort uit wettelijk bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden en zijn niet vervangbaar. Een organisatie kan bij B- en C-evenementen geld besparen als Stadsbeheer van de gemeente Rotterdam zijn diensten kosteloos aanbiedt. Doordat voor deze diensten de vervangbaarheid hoog is, en het belang van het middel ook hoog, is er sprake van een lage afhankelijkheid (zie paragraaf 3.1.1). Bij de vergunningverlener en openbare ordehandhaver (politie) is dit juist andersom, en is er sprake van een hoge afhankelijkheid.

Bij elke vorm van netwerksturing moet het gedrag van de deelnemers aan het netwerk worden gecoördineerd (Provan & Kenis, 2008). Er blijkt sprake te zijn van twee vormen van netwerksturing. Allereerst is er sprake van het model van een leiderorganisatie-netwerk tijdens de voorbereiding en

evaluatie van een evenement. De directie Veiligheid is verantwoordelijk voor de coördinatie van de vergunningverlening en heeft hierbij een duidelijke, leidende rol. Tijdens een evenement verzorgt de directie Veiligheid de bestuurlijke waarneming, maar heeft het geen rol in de coördinatie. Hierdoor is er tijdens een evenement sprake van een zelfregulerend netwerk. Er zijn verschillende C-evenementen waarbij de politie tijdens het evenement de neiging heeft om de rol van een leidende organisatie op zich te nemen, omdat er in het netwerk behoefte is aan coördinatie. Verondersteld kan worden dat op deze momenten de samenwerkingsvorm, namelijk zelfregulerend, niet meer passend is waardoor de politie, als vervanger van de directie Veiligheid, de rol van leiderorganisatie krijgt. Gesteld kan worden dat de rol van netwerkmanager vervangbaar is. De politie kan zich zodanig profileren omdat zij in het bezit is van veel operationele informatie waarvan andere organisaties (deels) afhankelijk zijn. Hierdoor wordt de politie in het netwerk nog belangrijker voor het netwerk als daarvoor. Provan en Kenis (2008) geven aan dat het veranderen van de samenwerkingsvorm een structurele oplossing voor dit probleem is. De zelfregulerende samenwerkingsvorm wordt namelijk inefficiënter, naarmate meer actoren bij de afstemming betrokken moeten worden en een duidelijke leidende organisatie ontbreekt. In de huidige situatie ontstaan in dergelijke situaties juist onduidelijkheden over de verhoudingen en verantwoordelijkheden waardoor in sommige gevallen niet adequaat genoeg wordt gehandeld.

6.1.2 Percepties

Percepties van de situatie

Het is geen probleem dat er verschillende percepties zijn van de situatie, mits men zich realiseert dat risico's subjectief zijn (Koppenjan & Klijn, 2004) en hierdoor een verschil tussen de werkelijkheid en de waargenomen situatie kan bestaan. Tijdens dienstenoverleggen worden doorgaans risico's van het evenement benoemd. Er is tijdens het gesprek ruimte om hierop te reageren, dus vertegenwoordigers kunnen de perceptie van een ander nuanceren indien ze van mening zijn dat er een onjuist beeld wordt geschetst van de situatie. In sommige gevallen wordt besproken wat de verwachte ontwikkelingen kunnen zijn ten aanzien van deze risico's. Dergelijke gesprekken vinden ook met enige regelmaat buiten de dienstenoverleggen plaats en worden niet altijd teruggekoppeld. Het gevolg hiervan is dat er een verschil in percepties is en dat deze met de huidige werkwijze blijft bestaan.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Uit de gesignaleerde risico's blijkt dat het niet eenvoudig is om één gezamenlijke doelstelling te formuleren en te realiseren. Dit wordt nog eens versterkt doordat iedere vertegenwoordiger de problemen en mogelijke oplossingen vanuit zijn eigen referentiekader bekijkt. Uit het empirische onderzoek blijkt dat de respondenten zich hiervan bewust zijn, maar dat er weinig met deze notie wordt gedaan. Zoals zojuist toegelicht, worden oorzaken van risico's en de verwachte ontwikkelingen niet altijd tijdens een dienstenoverleg besproken. Ook krijgen niet altijd alle vertegenwoordigers de mogelijkheid om mee te denken aan een mogelijke oplossing. Hierdoor kan het voorkomen dat de gekozen oplossing niet het gewenste effect heeft omdat niet alle aspecten worden meegewogen.

6.1.3 Informatie

Delen van informatie

Zoals beargumenteerd in paragraaf 3.1.3, draait het bij goede advies- en besluitvorming om te informeren en geïnformeerd zijn. In de huidige samenwerking is niemand verantwoordelijk voor het opbouwen van de gezamenlijke informatie en deze te onderhouden. Wel zorgt de directie Veiligheid ervoor dat de informatie van de organisator wordt verzonden naar de betrokken vertegenwoordigers. Uit de interviews bleek onder andere dat de overheidsdiensten behalve de risicoscan geen risicoanalyses en draaiboeken uitgewisselen. Alleen informatie die de vertegenwoordiger relevant acht voor een andere vertegenwoordiger, wordt gedeeld. De respondenten zeiden echter dat ze graag zelf en op basis van hun eigen expertise wilden bepalen wat wel en niet relevant voor hen is. Dit heeft tot gevolg dat afspraken in de draaiboeken niet kunnen worden gecontroleerd en dat men beperkt zicht heeft op wat men tijdens het evenement van de andere overheidsdiensten kan verwachten. Dit heeft een negatief effect op het gezamenlijke beeld waardoor verschillende verwachtingen ten aanzien van organisaties ontstaan.

Netcentrisch werken met informatie

Door effectief informatie te delen, kan er een gezamenlijk actueel informatiebeeld worden opgebouwd (Instituut Fysieke Veiligheid, 2013). Momenteel hebben de verschillende vertegenwoordigers nooit gelijktijdig toegang tot dezelfde informatie. Dit komt doordat de systemen niet aan elkaar zijn gekoppeld en/of doordat verschillende partijen met verschillende systemen werken. Volgens de respondenten werken de Veiligheidsregio en de politie slechts in zeer beperkte mate netcentrisch. Enkele andere respondenten hebben niet eens een beeld wat hiermee bedoeld wordt. Opmerkelijk is dat de veiligheidsregio het onderwerp al jaren als ontwikkelpunt heeft benoemd, maar dat informatiemanagers niettemin nauwelijks betrokken worden bij evenementen. Uit de observaties bleek bijvoorbeeld dat de vertegenwoordigers in het dienstenoverleg geen plannen hadden ontvangen en/of met verouderde versies van de plannen werkten. De consequentie hiervan is dat tijdens de voorbereiding en uitvoering bestuurlijk, justitieel en politieke verantwoordelijken (te) laat ingelicht worden wanneer zich onverwachte verstoringen van het evenement voordoen.

6.2 Risicobeheersing

Het beeld dat uit de resultaten naar voren komt, is dat in het proces, om te komen tot een evenement met acceptabele risico's, de aandacht voornamelijk uitgaat naar de afstemming van de bij de vergunning behorende plannen. In deze paragraaf zullen relevante aspecten met betrekking tot risicobeheersing één voor één worden doorgenomen.

Risicobeleid

Bij risicobeleid gaat het erom dat de gemeente periodiek aangeeft hoe men wil omgaan met risico's (Andersson Elffers Felix, 2006). De directie Veiligheid is verantwoordelijk voor het evenementenbeleid en de vergunningverlening in de gemeente Rotterdam en ziet toe op de toetsing. De gemeente Rotterdam heeft de gemeentelijke visie op evenementen duidelijk beschreven (Rotterdam Festivals,

2010). Voor de daadwerkelijke totstandkoming zijn nadere procedures en voorschriften door de gemeente opgesteld. Hierbij zijn in het vergunningverleningsproces verschillende momenten ingebouwd om de plannen te toetsen aan het beleid. Op deze wijze wordt door de gemeente richting gegeven aan het evenementen- en veiligheidsbeleid.

Risico-inventarisatie

De risico-inventarisatie komt in de huidige werkwijze onvoldoende tot zijn recht. Het COT stelt dat alle betrokken diensten bij het plannen van evenementen een inschatting maken van de risico's om tot een gezamenlijk risico-overzicht te komen (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 119). De Veiligheidsregio heeft een Regionaal Risicoprofiel gemaakt zodat er een regiobrede risico-inventarisatie beschikbaar is (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012). Specifiek voor evenementen is er, zoals eerder uiteengezet, de risicoscan beschikbaar. De respondenten geven aan dat de risicoscan te veel op hoofdlijnen blijft en geen inzicht geeft in specifieke risico's. Er wordt naast deze risicoscan door enkele organisaties wel intern een inhoudelijke risicoanalyse gemaakt, maar deze is niet integraal. Door het ontbreken van een duidelijk en volledig overzicht van risico's kan de risico-inventarisatie achteraf niet goed worden gecontroleerd en/of geëvalueerd.

Risico's multidisciplinair wegen en beoordelen

Als de risico's in een integraal overzicht worden verwerkt, verbetert de kwaliteit van de risicobeoordeling. Het COT stelt in het onderzoek '*Strandellen in Hoek van Holland*' dat onder leiding van de gemeente een integrale risicobeoordeling plaats moet vinden (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 119). Tijdens dienstenoverleggen worden voornamelijk de maatregelen tegen de risico's besproken, waarbij de risico's gelijktijdig worden beoordeeld. Een respondent verwees naar de verslagen van het dienstenoverleg voor informatie over de risico's van een evenement. Hierdoor worden risico's eenvoudig verkeerd ingeschat.

Verdeling van risico's en verantwoordelijkheden

De grenzen tussen de verantwoordelijkheden van de organisaties en die van de overheid zijn niet duidelijk beschreven. Beck (2007) stelt dat conflicten in toenemende mate gaan over de verdeling van risico's en verantwoordelijkheden. Uit de analyse van multidisciplinaire evaluaties van evenementen bleek dat er regelmatig onduidelijkheid is over verantwoordelijkheden van organisaties. De respondenten gaven aan dat onvoldoende wordt besproken welke organisatie risicobeperkende maatregelen dient te treffen voor een specifiek risico, en daar tevens voor verantwoordelijk is. Om andere vertegenwoordigers bewust te maken op de verdeling van verantwoordelijkheden wordt verwezen naar een wettelijk kader. Verondersteld kan worden dat er in de samenwerking onvoldoende duidelijkheid is over de verdeling van verantwoordelijkheden.

Organisaties krijgen door de bovenstaande onduidelijkheid over verantwoordelijkheden de ruimte om zoveel als mogelijk gebruik te maken van het 'grijze' gebied. De evenementenorganisatie kan er namelijk redelijkerwijs vanuit gaan dat de overheid hulp biedt als er iets dreigt mis te gaan. Door middel van de bestuurlijke waarnemingen kan tijdens evenementen worden gecontroleerd of de gemaakte afspraken worden nagekomen. De meeste respondenten kennen echter geen gevallen waarbij ook achteraf daadwerkelijk door de gemeente is opgetreden als er iets mis was. Wel worden de belangrijkste gesignaleerde punten tijdens een multidisciplinaire evaluatie gedeeld.

Maatregelenmatrix

Het COT heeft in 2009 geadviseerd dat bij alle evenementen met een verhoogd risico een multidisciplinair draaiboek opgesteld moet worden (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 120). Dit wordt in 2011 nogmaals bekrachtigd in de landelijke *Handreiking Evenementenveiligheid*. In de samenwerking is niemand verantwoordelijk voor het bijhouden van een overzicht van de afgesproken maatregelen, noch wordt een multidisciplinair draaiboek opgesteld. Een multidisciplinair overzicht van genomen maatregelen is evenmin beschikbaar. Doordat de plannen van de organisator wel worden gedeeld, wordt wel inzicht verkregen in de maatregelen die de organisatie neemt. Hierdoor kunnen ook alleen de maatregelen van een evenementenorganisatie op een gedegen wijze worden geëvalueerd.

6.3 Samenwerking ten behoeve van risicobeheersing

Zoals in paragraaf 3.3 beargumenteerd, heeft de mate van samenwerking tussen verschillende organisaties invloed op het risicobeheersingproces. Een reeks van interacties is nodig om de handelingen van meerdere personen en organisaties op elkaar af te stemmen (Alblas, 1998, p. 16). In deze paragraaf wordt op basis van de vorige twee paragrafen de relatie tussen samenwerking en risicobeheersing geanalyseerd.

Als maatstaf voor een effectieve samenwerking wordt de door het COT beschreven norm gehanteerd ten aanzien van voorbereidingen: *“Bij de voorbereidingen van een evenement dient rekening gehouden te worden met alle relevante risicofactoren. Er dient informatie te worden verzameld en te worden verwerkt in de organisatie en maatregelen. Er dient duidelijkheid te bestaan over het aantal en samenstelling van de bezoekers. Er dienen expliciete, door allen gedeelde scenario's voor mogelijke gebeurtenissen te zijn. De voorbereidingen dienen operationeel en bestuurlijk te worden goedgekeurd”* (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 106). Bij deze maatstaf wordt uitgegaan dat de samenwerking bijdraagt aan het beheersen van risico's, zoals beargumenteerd in paragraaf 3.3.

Informatie

De implementatie van een netcentrische werkwijze kan een positieve bijdrage hebben omdat dit de snelheid van informatiedeling en toegankelijkheid van de beschikbare informatie verhoogd. Bij B en C-evenementen is het van belang om een gezamenlijk informatiebeeld op te bouwen ten behoeve van

goede advies- en besluitvorming (Radboud Universiteit Nijmegen, 2011). Het effectief delen van informatie staat hierbij centraal. Niemand blijkt in de samenwerking verantwoordelijk te zijn voor het gezamenlijke actuele informatiebeeld. Dit heeft tot gevolg dat allerlei informatie, bijvoorbeeld risico-inschattingen, draaiboeken en actuele informatie van de publieke organisaties, tijdens een evenement zeer beperkt worden gedeeld. Hierdoor is het niet mogelijk om een goed gemeenschappelijk beeld van het evenement te vormen waardoor het proces van risicobeheersing minder effectief is.

Tevens bevordert het integraal maken van documenten, zoals een multidisciplinair draaiboek, de gedeelde beeldvorming en hierbij worden alle aspecten met betrekking tot risicobeheersing beschreven. Hierdoor zal de informatievoorziening en de onderlinge samenwerking op een natuurlijke wijze in de samenwerking meer structuur krijgen waardoor het proces van risicobeheersing effectiever wordt. Zoals zojuist is aangestipt, is er vaak geen (schriftelijke) integrale risico-inschatting, integrale risicobeoordeling of multidisciplinair draaiboek voor handen. Om deze te kunnen maken dient de informatie hiervoor ook beschikbaar te zijn en gedeeld te worden. Gesteld kan worden dat de huidige vorm van informatiemanagement een knelpunt is voor het effectief en efficiënt samenwerken ten behoeve van risicobeheersing.

Netwerksturing

Volgens Provan en Kenis (2008) is een fundamenteel probleem bij elke vorm van netwerksturing dat het gedrag van verschillende netwerkleden moet worden gecoördineerd. Vooral bij grotere evenementen sluit de huidige sturingsvorm niet goed aan bij het netwerk. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de politie de neiging heeft om tijdens het evenement de sturing op het netwerk in handen te nemen, kennelijk omdat meer behoefte is aan coördinatie.

De vertegenwoordigers van de verschillende organisaties weten elkaar gedurende de voorbereiding van een evenement goed te vinden. Er zijn hierover afspraken gemaakt waarin de procedures, voorschriften en afspraken zijn vastgelegd. Echter bij de overgang van de voorbereiding naar de uitvoering van een evenement sturen enkele organisaties een andere vertegenwoordiger. Hierdoor verkeren vertegenwoordigers in de samenwerking in verschillende stadia van het groepsproces (Tuckman & Jensen, 1977) en hebben verschillende informatieposities.

Als het aantal netwerkleden te groot wordt, zoals vaak het geval is bij C-evenementen, wordt deze vorm van netwerksturing inefficiënter. Provan en Kenis (2008) geven aan dat er een structurele oplossing voor het probleem is, namelijk het kiezen van een andere vorm van netwerksturing. In deze casus is de Netwerk administratieve organisatie (NAO) een beter passende sturingsvorm zijn. Bij deze vorm heeft een externe netwerkadviseur een sleutelrol in het coördineren en behouden van de netwerksamenwerking. Gesteld kan worden dat de huidige vorm van netwerksturing bij C-evenementen een knelpunt is bij het effectief en efficiënt samenwerken ten behoeve van risicobeheersing.

Werkafspraken

Men heeft onvoldoende oog voor de COT aanbevelingen over een integrale risico-inschatting, een integrale risicobeoordeling en een multidisciplinair draaiboek conform de COT aanbevelingen (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, pp. 119-120). De meeste respondenten gaven aan dat er in de samenwerking alleen adviezen worden gegeven over de plannen die de organisator moet uitvoeren. Bij de samenwerking ter beheersing van risico's bij grote evenementen is het van belang dat de vertegenwoordigers consensus bereiken over de doelstelling. De doelstelling van "het gezamenlijk veilig laten verlopen van het evenement" geeft geen indicatie over de acceptabele risico's en over hoe de samenwerking dit dient te bereiken. Uit de onderzoeksbevindingen blijkt dat er soms onduidelijkheid is over de resultaten die het netwerk dient te behalen, wat de normen en samenwerkingsregels zijn en welke producten het netwerk moet opleveren. Deze onduidelijkheid beïnvloedt de effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking, vooral bij 'nieuwe' deelnemers in het netwerk, in negatieve zin. Gesteld kan worden dat het ontbreken van werkafspraken in het netwerk een knelpunt is bij het effectief en efficiënt samenwerken ten behoeve van risicobeheersing.

6.4 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van het onderzoek geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader uit hoofdstuk 3. Deze analyse biedt inzicht in hoe de bevindingen worden verklaard door de theorie en waar knelpunten optreden in de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing. Op basis van de analyse in dit hoofdstuk zullen in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

Ten aanzien van samenwerking blijkt dat de verschillende vertegenwoordigers regelmatig met elkaar contact hebben voor afstemming van de plannen van de organisator. Deze vertegenwoordigers zijn de huidige wijze van samenwerken zodanig gewend dat de meeste niet meer stil staan bij de onderlinge afhankelijkheden. Wel zijn deze vertegenwoordigers zich erg bewust van de afhankelijkheid van informatie en van het feit dat deze informatie lang niet altijd tijdig en compleet wordt gedeeld. Het proces van risicobeheersing is redelijk gestandaardiseerd met behulp van de categorisering van evenementen. Op basis van een risicoscan wordt beoordeeld hoe intensief de samenwerking zou moeten zijn. De manier van sturing sluit bij C-evenementen niet goed aan bij het netwerk.

Bij de analyse van de relatie tussen de samenwerking van verschillende organisaties op het risicobeheersingsproces zijn drie knelpunten benoemd. Dit zijn de huidige vorm van informatiemanagement, de huidige sturingsvorm op het netwerk bij C-evenementen en het ontbreken van werkafspraken in de samenwerking.

7 Conclusie & aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken de vijf in de inleiding geformuleerde deelvragen beantwoord. Daarna volgt een conclusie met betrekking tot de hoofdvraag en worden enkele aanbevelingen gedaan om de samenwerking ten behoeve van risicobeheersing te verbeteren.

7.1 Deelconclusies

De deelconclusies zullen worden geformuleerd op basis van de deelvragen. Hierdoor wordt inzicht gegeven in de verschillende onderdelen van de onderzoeksvraag.

7.1.1 Beïnvloedingsfactoren van de samenwerking

Welke belangrijke aspecten worden in de wetenschappelijke literatuur genoemd als zijnde van invloed op de samenwerking?

Volgens Provan en Kenis (2008) is bij elke vorm van netwerksturing de coördinatie van de verschillende netwerkliden een fundamenteel probleem. In de samenwerking bij B- en C-evenementen is er sprake van een zogenoemd leiderorganisatie-netwerk. De directie Veiligheid is in dit geval de netwerkmanager en heeft daarnaast een belangrijke inhoudelijke rol ten aanzien van de vergunningverlening. Als het aantal netwerkliden te groot wordt, zoals vaak gebeurd bij C-evenementen, wordt deze vorm van netwerksturing inefficiënter. Provan en Kenis (2008) stellen dat hiervoor een andere manier van netwerksturing moet worden gebruikt.

Netwerken worden ook gekenmerkt door de wederzijdse afhankelijkheid van de netwerkpartners, bijvoorbeeld met betrekking tot informatie en middelen (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze informatie wordt door iedere betrokkene anders geïnterpreteerd. Volgens Koppenjan & Klijn (2004) is onze kennis van een bestaande situatie beperkt en subjectief. De objectiviteit hiervan kan worden vergroot door informatie te delen. Op deze manier ontstaat er een gedeelde informatiepositie en kan er een gezamenlijk beeld worden geschetst. Om dit voor elkaar te krijgen, zouden de netwerkpartners netcentrisch moeten gaan werken. Ze zouden dan allemaal gelijktijdig toegang hebben tot de meest actuele informatie (Radboud Universiteit Nijmegen, 2011).

7.1.2 Belangrijkste actoren

Wat zijn de belangrijkste actoren bij evenementen in de gemeente Rotterdam?

De gemeente (lees: de directie Veiligheid), de politie, de GHOR en de Brandweer zijn de belangrijkste actoren door de wettelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organisaties (Schaap, Rosenthal, van Duin, & Spaaij, 2009). De respondenten noemde de organisator van het evenement niet direct, maar waren wel van mening dat deze bij de bovengenoemde opsomming hoort. In andere onderzoeken en handboeken wordt het belang van de organisator van het evenement onderstreept. De samenwerking met de evenementenorganisatie is voor de vertegenwoordigers in het

dienstenoverleg nog geen vanzelfsprekendheid. Deze samenwerking wordt verder bemoeilijkt doordat de directie Veiligheid zich als coördinator positioneert tussen de evenementenorganisatie en de overige vertegenwoordigers. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de informatie van de evenementenorganisator niet rechtstreeks, maar altijd via de directie Veiligheid naar de vertegenwoordigers van andere organisaties wordt verzonden.

Naast bovengenoemde organisaties houden er nog meer organisaties en gemeentelijke diensten zich bezig met evenementen. Bij de dienstenoverleggen schuiven naast de vertegenwoordigers van bovengenoemde organisaties ook vertegenwoordigers van deze andere organisaties aan. Met name bij grote en/of risicovolle evenementen kan het voorkomen dat er meer dan twintig vertegenwoordigers aanwezig zijn. Hierbij valt op dat de gemeentelijke diensten en afdelingen zeer sterk zijn vertegenwoordigd. Het risico is hierbij dat de andere organisaties geen eenduidig beeld van het evenement krijgen en dat het dienstenoverleg minder effectief wordt.

De GHOR en Brandweer zijn onderdelen van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Een aantal taken op het gebied van advisering op evenementen is echter ondergebracht bij het regionaal evenementenbureau van de afdeling Risico & Crisisbeheersing. Als vertegenwoordigers zich voorstellen tijdens het dienstenoverleg namens het regionaal evenementenbureau of de Veiligheidsregio afdeling Risico- en Crisisbeheersing is het, voornamelijk voor nieuwe vertegenwoordigers, onduidelijk welke hulpdiensten zij vertegenwoordigen. Hierdoor ontstaat rolonduidelijkheid, waardoor de argumenten van de vertegenwoordiger niet altijd worden overgenomen.

7.1.3 Criteria voor risicobeheersing

Aan welke criteria zou risicobeheersing bij evenementen moeten voldoen volgens het huidige beleid en de bijbehorende richtlijnen?

De vertegenwoordigers moeten tijdens het dienstenoverleg op basis van een gedeeld beeld de risico's in kaart brengen, multidisciplinair wegen en beoordelen. Het probleem is dat de risico's en bijbehorende beoordelingen niet in een maatregelenmatrix worden bijgehouden. Er is dus geen overzicht van de afgesproken maatregelen en verantwoordelijkheden.

De *Handreiking evenementenveiligheid* stelt dat het eindresultaat van de voorbereidingsfase een integraal operationeel plan is (van Hijum, Johannink, Kol, Berghuis, & van As, 2011, p. 36). Dit wordt onderschreven door het COT, dat heeft aanbevolen dat voor alle grote en kleine evenementen met een verhoogd risico een multidisciplinair draaiboek moet worden opgesteld (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 120). In de praktijk is er alleen voor de Nuclear Security Summit een multidisciplinair draaiboek opgesteld. Bij andere evenementen waren er geen multidisciplinaire draaiboeken, waardoor in sommige gevallen onduidelijkheid ontstond over de verantwoordelijkheidsverdeling.

7.1.4 Verschil tussen praktijk en beleid

Waarom kunnen de verschillen tussen de praktijk en het huidige beleid en bijbehorende richtlijnen leiden tot knelpunten?

De afgelopen jaren heeft de gemeente Rotterdam hard gewerkt om incidenten als de strandrellen in Hoek van Holland te voorkomen. Het evenementenbeleid is op meerdere plaatsen aangepast en zijn richtlijnen verder aangescherpt. Zoals een respondent van de politie aangaf, hebben er zich bij evenementen geen grote verstoringen van de openbare orde meer voorgedaan. Hiermee wordt de indruk geschetst dat de aanscherping van het beleid het gewenste effect heeft op de publieksveiligheid bij evenementen. Het causaal verband hiertussen is alleen niet onderzocht en vastgesteld.

Zoals ook uit verschillende evaluaties bleek zijn de informatiepositie en de duidelijkheid van de bevelstructuur zeer belangrijk (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009; Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2012; Arends, 2011). Bij een veranderende situatie dient de risicoanalyse bijgesteld te worden, waarna mogelijk extra maatregelen getroffen moeten worden. Tevens dient het bestuur bij een dreigende grootschalige ordeverstoring onverwijld geïnformeerd te worden. Indien informatie te laat beschikbaar is voor de betrokken functionarissen en/of er onduidelijkheid is over de bevelstructuur bestaat de kans dat er onvoldoende aanvullende maatregelen worden genomen.

7.1.5 Lessen uit praktijksituaties

Welke lessen kunnen worden getrokken uit praktijksituaties ten aanzien van samenwerking ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen?

Het is belangrijk om samen te werken en om te investeren in de onderlinge werkrelaties (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2012, p. 55). De vertegenwoordigers van de verschillende organisaties dienen bekend te zijn met de mono- en multidisciplinaire samenwerkingsstructuren. Wederzijds vertrouwen is hierbij een vereiste (Arends, 2011, p. 47). Door goede afstemming tussen de verschillende functionarissen moet worden voorkomen dat er dubbele commandolijnen ontstaan. De mate van preparatie is hierbij duidelijk van invloed op de kwaliteit van een eventuele omschakeling van een monodisciplinaire naar een multidisciplinaire regeling (Arends, 2011, p. 48).

Bij de besluiten over de omgang met risico's dient het beleid centraal te staan (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2012, p. 55). Voor grote evenementen kunnen nadere afspraken over het optreden van de hulpdiensten worden gemaakt. De directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam dient met deze kaders rekening te houden bij de coördinatie van het vergunningstraject. Het opstellen van draaiboeken mag hierbij niet routinematig gebeuren. Een kritische houding is bij de voorbereiding van

evenementen cruciaal (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 119).

Bij elk vergunningsplichtig evenement dienen de betrokken diensten een inschatting van de risico's te maken. Deze afzonderlijke inschattingen zouden gezamenlijk omgezet moeten worden in een omvattende risicobeoordeling (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 119). Voor een voortdurende risicoanalyse is een goede, gedeelde informatiepositie onontbeerlijk (Arends, 2011, p. 48). Voor evenementen met een verhoogd risico moet een multidisciplinair draaiboek worden opgesteld. De uiteindelijke vergunning en bijbehorende (multidisciplinaire) draaiboeken dienen in een driehoeksoverleg bestaande uit de burgemeester, de politiechef en de hoofdofficier van justitie goedgekeurd te worden (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 120).

7.2 Hoofdconclusie

Hoe kunnen eventuele knelpunten in de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de belangrijkste actoren ten behoeve van risicobeheersing bij evenementen worden verholpen?

De samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de belangrijkste actoren functioneert met wisselend succes. Met name bij grote en/of risicovolle evenementen gaat dit minder effectief. Gesteld kan worden dat er zeker een goede basis is voor de samenwerking tussen alle betrokkenen. Deze samenwerking kan nog effectiever en efficiënter worden georganiseerd. Zoals in hoofdstuk 6 beargumenteerd, zijn de huidige vorm van informatiemanagement, de huidige sturingsvorm op het netwerk bij C-evenementen en het ontbreken van werkafspraken de belangrijkste knelpunten in de samenwerking.

Informatiemanagement

Een van de dieperliggende knelpunten is het gebrek aan een goede, snelle en volledige deling van informatie. De weinige informatiedeling die waar te nemen valt, vindt plaats in de voorbereidingsfase en betreft alleen de informatie van de organisator. Het ontbreekt aan duidelijke afspraken over welke informatie in de voorbereiding, tijdens het evenement en na afloop van het evenement gedeeld moet worden. Daarnaast lijkt er niemand verantwoordelijk voor het creëren en bijhouden van een gedeelde informatiepositie. Het huidige systeem van informatiedeling via de e-mail is persoonsgericht in plaats van procesgericht. De informatiestroom is hierdoor erg kwetsbaar en regelmatig te traag. Door de verschillen tussen de informatieposities van de verschillende actoren bestaat de kans dat niet alle actoren adequaat op veranderende omstandigheden kunnen reageren.

Netwerksturing

Bij risico-evenementen lijkt de sturing op het netwerk niet (meer) passend. Er zijn bij dergelijke evenementen veel verschillende actoren betrokken, waardoor het lastig wordt om de rollen van netwerkmanager en vertegenwoordiger van de vergunningverleners te combineren. Tevens wordt

tijdens deze evenementen regelmatig een netwerkmanager gemist. Hierdoor hebben verschillende actoren de neiging om meer zelfstandig te opereren in plaats van samen te werken. De politie neemt daarom, als grote samenwerkingspartner, in sommige gevallen tijdens het evenement de rol van netwerkmanager over, iets wat niet altijd wordt gewaardeerd. Dit kan verklaard worden doordat bij elke vorm van netwerksturing het gedrag van verschillende actoren moet worden gecoördineerd. Bij C-evenementen is het aantal betrokken actoren te groot voor de huidige vorm van netwerksturing.

Een bijkomende complicerende factor is dat enkele betrokken organisaties voor elke fase van een evenement een andere vertegenwoordiger afvaardigen. Sommige beleidsmedewerkers zijn betrokken bij de voorbereiding van een evenement, hebben geen rol tijdens de uitvoering, maar leveren wel weer een bijdrage aan de evaluatie. De vertegenwoordiger tijdens de uitvoering heeft een grote informatieachterstand en is niet goed op de hoogte van de achtergrond van de beleidskeuzen. Hierdoor is de kans aanwezig dat deze vertegenwoordigers op basis van ervaring en routine gaan handelen. Op deze manier wordt soms onvoldoende recht gedaan aan de voorbereidingen, wat extra risico's op kan leveren. Daarnaast is niet altijd duidelijk welke diensten of organisaties door de functionarissen worden vertegenwoordigd. Soms ontstaat hierdoor rolonduidelijkheid bij de andere vertegenwoordigers. De oorzaak is te herleiden naar de verschillende manieren waarop taken met betrekking tot evenementen geborgd zijn bij de verschillende organisaties.

Werkafspraken

Kijkend naar de samenwerking valt op dat de focus gericht is op de vergunningverlening en de bijbehorende plannen van een evenementenorganisator. Er wordt zeer weinig aandacht besteed aan de operationele plannen van de andere partijen, zoals de brandweer, de GHOR, de politie en Stadsbeheer. De betrokken organisaties lijken te denken dat ze alleen verantwoordelijk zijn voor de afstemming tijdens het dienstenoverleg en het formele advies op de vergunningaanvraag. De gemeenschappelijke risicobeoordeling op basis van de afzonderlijke risicobeoordelingen vanuit de verschillende organisaties lijkt onvoldoende bewust tot stand te komen. Dit is mogelijk een van de oorzaken is dat er geen multidisciplinair draaiboek c.q. integraal operationeel plan wordt gemaakt bij risico-evenementen. Hiermee druist de werkwijze van de betrokken organisaties in tegen een COT advies en tegen de richtlijnen in de landelijke *Handleiding Evenementenveiligheid*.

Samengevat kan gesteld worden dat er soms sprake is van een oppervlakkige samenwerking, waarin de onderlinge verwachtingen vooral bij risico-evenementen niet duidelijk zijn. Dit is te verklaren door een gebrek aan eenduidige coördinatie- en informatieafspraken in het netwerk.

7.3 Aanbevelingen

Geadviseerd wordt om (risico-)evenementen sterker multidisciplinair voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren. Vanuit de historie verzorgt de gemeente, als vergunningverlener, de coördinatie van de evenementen. Daar zijn een aantal kritische kanttekeningen bij te maken:

- De gemeente is onvoldoende in staat om adequaat operationele informatie aan de juiste functionarissen beschikbaar te stellen voor, tijdens en na evenementen. De snelheid en betrouwbaarheid bij informatiedeling wordt steeds belangrijker, maar de informatiedeling tussen de partijen die betrokken zijn bij de risicobeheersing voor evenementen in de regio Rotterdam-Rijnmond gaat nog steeds hoofdzakelijk per e-mail.
- Met de invoering van deze wet in oktober 2010 hebben de veiligheidsregio's verschillende taken met betrekking tot risico- en crisisbeheersing van de gemeenten overgenomen. Ten aanzien van het in stand houden van de informatievoorziening tussen de verschillende diensten en organisaties die betrokken zijn bij de risico- en crisisbeheersing is de Veiligheidsregio conform art. 10 Wvr verantwoordelijk (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012, p. 6).
- De huidige wijze van netwerksturing bij C-evenementen is niet effectief. Het aantal betrokken organisaties en de behoefte om samen te werken worden steeds groter. Ook besteden de media steeds meer aandacht aan evenementenveiligheid en worden er maatschappelijk minder risico's geaccepteerd. Met het oog op deze ontwikkelingen is een gedegen voorbereiding van evenementen waarbij het gedrag van verschillende actoren moet worden gecoördineerd, bittere noodzaak.

Indien bovenstaand advies, voor sterkere multidisciplinair samenwerking, wordt overgenomen zou het goed zijn om een aantal uitgangspunten te formuleren. Hiermee wordt bepaald wat de samenwerking precies gaat inhouden en wie voor onderdelen verantwoordelijk is.

Informatiemanagement

Het eerste knelpunt dat moet worden opgelost, is de kwetsbare en soms trage wijze waarop informatie wordt gedeeld. Om dit probleem te verhelpen, dient de Veiligheidsregio de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening op zich moeten nemen. De Veiligheidsregio dient volgens de Wet Veiligheidsregio de informatievoorziening tussen de verschillende diensten en organisaties voor risico- en crisisbeheersing in stand te houden. Het ligt voor de Veiligheidsregio voor de hand om voor de informatievoorziening het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) te gebruiken, met ondersteuning van een multidisciplinaire informatiemanager.

In de afzonderlijke organisaties die zich met risicobeheersing bezighouden moeten duidelijke afspraken gemaakt worden over welke informatie wel en niet wordt gedeeld. Onderscheid kan gemaakt worden tussen de voorbereiding en de uitvoering van het evenement. Zowel in de voorbereiding als uitvoering dient doeltreffend informatie te worden verzameld en verspreid over risico's en dreigingen (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 9). Op deze manier kan een gezamenlijk informatiebeeld worden opgebouwd. Een bijkomend voordeel is dat een goede informatiepositie, met name bij een *Netwerk Administratieve Organisatie*, sturingsmogelijkheden biedt (Provan & Kenis, 2008).

Netwerksturing

De samenwerking dient bij C-evenementen conform de *Netwerk administratieve organisatie* (Provan & Kenis, 2008) ingericht te worden. Dit biedt meer sturingsmogelijkheden in het steeds complexer wordende netwerk van publieke en private organisaties die betrokken zijn bij de beheersing van de risico's rondom een evenement. De huidige netwerksturing bij C-evenementen sluit niet aan bij de behoefte van het netwerk. Hierbij worden de taken van de netwerkmanager en de vertegenwoordiger van de vergunningverlener, momenteel beide bij de directie Veiligheid ondergebracht, gescheiden.

Tijdens een evenement dienen de verschillende organisaties intensief samen te werken. Een duidelijke communicatiestructuur en een toereikend communicatiesysteem zijn daarom noodzakelijk (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, 2009, p. 6). Door het gebruik van een externe netwerkmanager bij een *Netwerk administratieve organisatie* zal continuïteit in de coördinatie ontstaan en zal de netwerksamenwerking tijdens de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van een evenement behouden blijven.

Geadviseerd wordt om een multidisciplinaire 'operationeel leider' (leider COPI of leider ROT) in de rol van externe netwerkmanager voor een *Netwerk administratieve organisatie* in te zetten. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de huidige opschalingstructuur. Bij grote evenementen in Nederland wordt steeds vaker voor de duur van het gehele evenement een COPI ingericht (Schaap, Rosenthal, van Duin, & Spaaij, 2009, p. 128). Conform de theorie van een *Netwerk administratieve organisatie* dient de 'operationeel leider' een coördinerende, niet hiërarchische, rol te vervullen waarbij de zelfstandige verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties intact blijft. De 'operationeel leider' dient gedurende het gehele proces ondersteund te worden door een multidisciplinaire informatiemanager. Voor de gemeente Rotterdam gaat het op jaarbasis om ongeveer zestien C-evenementen (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012, p. 127).

Werkafspraken

Het is zaak om de werkzaamheden in de samenwerking af te stemmen op het bewuste (risico-) evenement. Naast vaste werkzaamheden, zoals de informatievoorziening, kunnen ten aanzien van de andere werkzaamheden keuzes worden gemaakt. Het dient voor iedereen duidelijk zijn welke werkzaamheden uitgevoerd moeten worden en welke werkzaamheden optioneel zijn. Hierbij kunnen bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden per evenementcategorie. Ten aanzien van deze verplichte en optionele werkzaamheden dient te worden beschreven wat daarvan het eindproduct is.

Een andere aanbeveling betreft het maken van afspraken over wanneer er een multidisciplinair draaiboek opgesteld moet worden. Hierbij dient tevens bepaald te worden wie het draaiboek op zou moeten stellen. De informatiemanager komt hiervoor in aanmerking, aangezien hij alle relevante informatie dient te hebben. Indien de informatiemanager deze informatie niet heeft, is dit een signaal dat het gedeelde informatiebeeld nog niet compleet is. Volgens de landelijke *Handreiking*

Evenementenveiligheid en de COT aanbevelingen naar aanleiding van de strandrellen bij Hoek van Holland zou ten minste voor C-evenementen een multidisciplinair draaiboek gemaakt moeten worden.

Bibliografie

- Adang, O. (2008). *De Blauwe Kern*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Alblas, G. (1998). *Individu en organisatie*. Utrecht: Lemma / Open Universiteit.
- Andersson Elffers Felix. (2006). *Beter beheersen dan bestrijden, adviesrol proactie/preventie Veiligheidsregio's*. Utrecht: AEF.
- Arends, V. (2011). *Van openbare orde naar crisisbeheersing; De omschakeling van GBO naar GRIP*. Rotterdam.
- Auditteam Voetbal en Veiligheid. (2012). *Relminuten bij het Maasgebouw; Een onderzoek naar de aanleiding van ongeregelheden bij het Maasgebouw op 17 september 2011*.
- Beck, U. (2007). *Risk society, Towards a new modernity*. London: Sage Publications.
- Berenschot. (2008). *Zicht op risico's, Handboek Risicoanalysemethodieken*. Utrecht: Ministerie van Economische Zaken.
- Bharosa e.a. (2011). A research agenda for information quality assurance in public safety networks: information orchestration as the middle ground between hierarchical and netcentric approaches. *Cognition, Technology & Work*, 203-216.
- Blok, M. (2013). *Het Regionaal Operationaal Team: verscheiden, verenigd, verantwoordelijk; Een onderzoek naar het functioneren van het Regionaal Operationeel Team in Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam.
- Brandweer Nederland. (2012). *Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid*. Arnhem.
- Bruin, H. d. (2007). *Een gemakkelijke waarheid, waarom we niet leren van onderzoekcommissies*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Chadwick, A. (2006). *Internet politics; States, Citizens, and New Communication Technologies*. Oxford: Oxford university press.
- Commissie project X Haren. (2013). *Twee Werelden; You only Live once*. Haren.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke. (2009). *Strandrellen in Hoek van Holland, Dancefestival Veronica Sunset Grooves 22 augustus 2009*. Rotterdam.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. (2012). *Grenzen verlegd; evaluatie koninginnedag Amsterdam 2012*. Den Haag.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. (2013). *De Troonswisseling 2013; Feestelijk, open, ongestoord en veilig*. Amsterdam.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Bureau Beke, Politie Academie. (2010). *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen; Scherpheid en alertheid*. Den Haag.
- de Vies, D., Hoogenboom, G., Verhallen, P., Klassens, S., & Wold, T. (2002). Van gebeurtenis tot crisis: Wanneer breekt de pleuris uit? In NIBRA, *Communicatie bij rampen: Een vitaal probleem bij voorbereiding, uitvoering en toezicht* (pp. 16-51). Arnhem.
- de Wit, B., Meyer, R., & Breed, K. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties; De overheid in paradoxen*. Utrecht: Lemma BV.
- Duin, M. v., & Wijkhuijs, V. (2013, april 16). Het dilemma rond GRIP: een reactie op het rapport van de commissie-Cohen. *het Tijdschrift voor de Politie*, pp. 6-10.

- Folgerts, O. (2011). *Grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing; Effectief samenwerken over grenzen*. Utrecht.
- gemeente Rotterdam. (2013). *Nota Evenementenvergunningen Rotterdam; Procedures, voorschriften en afspraken rond evenementen in Rotterdam*. Rotterdam.
- Hagemeijer, C. (2012). *Minder recidive van ex-gedetineerden. Een stip aan de horizon?; Een onderzoek naar de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de Penitentiare Inrichting Nieuwegein en haar partners met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden*. Utrecht.
- Helsloot, I., & van Tol, J. (2012). *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Helsloot, I., Pieterman, R., & Hanekamp, J. (2010). *Risico's en redelijkheid; Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Homburg, V. (2008). *Understanding E-government*. London: Routledge.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2012). *Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing*. Arnhem.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2013). *Meerjarenvisie Netcentrisch Werken v0.4*.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2013). *Netcentrisch Werken: nu en in de toekomst*. Den Haag: Drukkerij Ando.
- Kaats, E., & Opheij, W. (2013). *Leren samenwerken tussen oerganisaties: Allianties, netwerken, ketens, partnerships*. Deventer: Kluwer.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Landelijk Beraad Crisisbeheersing. (2006). *Basisvereisten crisismanagement: de decentrale normen benoemd*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Lier, A. d. (2009). *Luhmann ontmoet 'The matrix'; Uitwisselen en delen van informatie in netcentrische omgevingen*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2012). *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag.
- Nieuwenhuis, M. (2006). *The Art of Management, deel 1. Strategie en structuur*.
- Politie Rotterdam-Rijnmond. (2010). *Bevelstructuur risico- en crisisbeheersing politie*. Rotterdam.
- programma Slim geregeld, goed verbonden. (2011). *Evenement Assistent; Handreiking Evenementenveiligheid, deel IV*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- Projectteam Regionaal Crisisplan. (2009). *Referentiekader Regionaal Crisisplan*. Apeldoorn: Drukmotief.
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 229-252.
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Het network-governance-perspectief. *Business process management*, 296-312.
- Provan, K., & Milward, B. (2001 61 (4)). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.

- Radboud Universiteit Nijmegen. (2011). *Hyperdynamische crisisbesluitvorming*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Respons. (2012, 11 7). *Festival monitor online*. Opgehaald van Respons: <http://www.respons.nl/festival-monitor-online>
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. In *Policy sciences* (pp. 155-169). vol. 4.
- Rosenthal, U. (2001). Veiligheidsniveaus: over menselijke fouten, het systeem en nieuwe zondebokken. In E. Muller, & C. Stolker, *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid*. (pp. 69-90). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Rotterdam Festivals. (2010). *Herijking evenementenbeleid; Dieper in de stad, verder in de wereld*. Rotterdam.
- Schaap, S., & van Dorst, M. (2011). *Handreiking Evenementenveiligheid 2011; Deel III, Gemeenten: de regie in handen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Schaap, S., Rosenthal, U., van Duin, M., & Spaaij, R. (2009). *Veilige evenementen; Ontwikkelingen, risico's en maatregelen*. Den Haag: COT / Boom Juridische uitgevers.
- Scheffer, F. (2011). *Uniformiteit in risicoanalyses*. Bavel: Politieacademie.
- Scholtens, A. (2008). Controlled Collaboration in Disaster and Crisis Management in the Netherlands, History and Practice of an Overestimated and Underestimated Concept. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 195-207.
- Theunissen, J. (2008). *Handboek Publieksveiligheid bij evenementen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- TNO Defensie en Veiligheid. (2008). *Inventarisatie risicofactoren bij evenementen*. Soesterberg: TNO.
- Tuckman, B., & Jensen, M. (1977). Stages of Small-Group Development Revisited. In *Group & Organisation Management*, 2(4) (pp. 419-429). Copyright 1977 by Sage Publications. Reprinted by permission of Sage Publications.
- van de Kerkhoff, D., Schwiebbe, V., & van der Burg, A. (2013). *Besluitvorming in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond; Besluitvorming rondom verbinding- en commandovoertuigen*. Rotterdam.
- van Hijum, H., Johannink, R., Kol, S., Berghuis, W., & van As, N. (2011). *Handreiking Evenementenveiligheid 2011; Delen I en II, de processen geordend*.
- van Hijum, H., Johannink, R., Pruyt, E., & van As, N. (2011). *Handreiking Evenementenveiligheid 2011; Deel V, risicoprofiel evenement*.
- van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussem: Coutinho.
- Veiligheidsregio Noord-Holland Noord. (2012). *Procesbeschrijving evenementenveiligheid v3.0*. Alkmaar.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2008). *Eenheid in verscheidenheid; Visiedocument Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2012). *Beleidsplan Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2013-2017*. Rotterdam.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2012). *Regionaal Risicoprofiel Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2013). *Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingsProcedure Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2014, april 14). Verslag Veiligheidsdirectie Rotterdam-Rijnmond. Rotterdam.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Nijmegen: LEMMA.

Weick, K. (1979). *The social psychology of organizing*. New York: McGraw-Hill.

Werkgroep Publieksveiligheid bij Evenementen. (2011). *Handreiking; Publieksveiligheid evenementen regio Rotterdam Rijnmond*. Regionaal College Rotterdam-Rijnmond.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst met respondenten

Gemeente Rotterdam

Adviseur Evenementen & Demonstraties

Verkeersmarinier

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

Hoofd Crisisbeheersing

Projectleider regionaal evenementenbureau

Beleidsmedewerker GHOR

Beleidsmedewerker evenementen en bereikbaarheid

Politie - Eenheid Rotterdam

Commissaris Evenementen

Afdelingchef Conflict- en Crisisbeheersing

Evenementencoördinator District Rotterdam Zuid

Hoofd Ordehandhaving SGBO

Organisatoren

Cullinnesse

Ducos

Multidisciplinaire functionarissen¹²

Leider Copi

Informatiemanager Copi / ROT

Om privacyredenen zijn de namen van de respondenten en de interviewverslagen zijn niet als bijlage bijgevoegd. Deze zijn indien gewenst opvraagbaar bij de auteur.

¹² Multidisciplinaire functionarissen conform Besluit personeel veiligheidsregio's (Bp)

Bijlage 2: Interviewhandleiding

Deze interviews hebben een semi-gestructureerd karakter. Om deze reden is in de interviewhandleiding enkel een aantal thema's benoemd, onderverdeeld in de taakstelling samenwerkingsverband, samenwerking tussen actoren en beheersing van risico's. De interviewhandleiding heeft als leidraad gediend, de concrete vragen zijn tijdens het interview geformuleerd en kunnen per interview verschillen. Bij een aantal interviews zijn naar onderstaande onderwerpen extra vragen geformuleerd indien het interview een specifiek karakter had.

Introductie

- Hoe omgaan met informatie en terugkoppeling

Taakstelling samenwerkingsverband

- Wat is het doel van de samenwerking
- Welke taken moeten in de samenwerkingstructuur worden verricht
- Wat zijn de belangrijkste actoren
- Waarvoor afhankelijk van de samenwerking

Samenwerking tussen actoren

- Wijze en met welke frequentie van de samenwerking
- Normen en regels bij samenwerking
- Gezamenlijke beeldvorming bij samenwerking
- Wijze en snelheid van informatie deling
- Perceptie van problemen
- Mogelijke oplossingen voor problemen
- Belang van middelen voor oplossingen
- Vervangbaarheid van middelen van oplossingen

Beheersing van risico's

- Welke producten moeten in samenwerkingstructuur worden gemaakt
- Rol risicobeleid c.q. evenementenbeleid
- Risico-inventarisatie
- Beoordeling van risico's
- Verdeling van risico's
- Verdeling van verantwoordelijkheden
- Maatregelenmatrix

Afsluiting

- Bedanken en ruimte respondent voor reactie op interview

Bijlage 3: Geraadpleegde documenten bij de secundaire analyse

Figuur 12: Externe onderzoeken m.b.t. evenementen in gemeente Rotterdam		
Titel	Auteur / instantie	Jaar rapport
Strandrellen in Hoek van Holland	COT & Bureau Beke	2009
Van openbare orde naar crisisbeheersing	Arends, V.	2011
Relminuten bij het Maasgebouw	Auditteam Voetbal en Veiligheid	2012
Het Regionaal Operationaal Team	Blok, M.	2013

Figuur 13: Multidisciplinaire evaluaties evenementen, gemeente Rotterdam	
Evenement	Datum evaluatie
Zomercarnaval 2011	08-02-2011
Nieuwjaarsnacht 2012	25-01-2012
Chinees Nieuwjaar 2012	29-02-2012
Koninginnedag 2012	30-05-2012
Marathon 2012	30-05-2012
World Port Classic 2012	26-09-2012
Wednesday Night Skate 2012	03-10-2012
Wereld van Witte de With 2012	31-10-2012
Streetparade Taptoe 2012	31-10-2012
Marathon 2013	24-04-2013
Dag van de romantische muziek 2013	04-09-2013
World Port Classic 2013	11-09-2013
City Racing 2013	11-09-2013
Wereld van de Witte de With 2013	02-10-2013

Bijlage 4: Operationaliseringtabel

De in hoofdstuk 3 besproken variabelen uit het conceptueel model liggen ten grondslag aan de onderstaande tabel voor de operationalisering van het onderzoek. In paragraaf 4.2 wordt onderstaande tabel nader toegelicht.

Figuur 14: Conceptueel model	
Variabelen	Uitingsvormen in de praktijk
3.1 Samenwerken	
Interacties tussen actoren	<ul style="list-style-type: none"> - In de samenwerking hebben alle actoren onderling contact. - Er is contact op verschillende wijzen, bv. overleg, e-mail en telefonisch. - De actoren zoeken contact met elkaar indien dit noodzakelijk wordt geacht
Normen en regels in de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder in de samenwerking ontwikkelde normen en regels worden (schriftelijk) gedeeld met de betrokkenen - De normen en regels worden bij aanvang van de samenwerking besproken - Actoren worden indien noodzakelijk aangesproken op afwijkend gedrag t.o.v. de normen en regels van de samenwerking
Het gezamenlijk beeld in de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - In de samenwerking is iemand belast met het beschrijven van het gezamenlijke beeld - Bij aanvang van een overleg wordt gecontroleerd of de aanwezigen hetzelfde beeld hebben - Veranderingen in de situatie worden gecommuniceerd met alle actoren - De effecten van de veranderende situatie worden benoemd
3.1.1 Afhankelijkheden	
Erkennen van onderlinge afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - De actoren zien in dat de ander nodig is voor een passende oplossing - De onderlinge afhankelijkheid voor een oplossing wordt benoemd
Belang middelen derden; bijv. formele bevoegdheden, besluitvormingsmacht, geld, capaciteiten enz.	<ul style="list-style-type: none"> - De actoren zien het belang van de inzet van een middel van andere actoren in - Het belang van de inzet van het middel wordt benoemd
Vervangbaarheid middelen derden	<ul style="list-style-type: none"> - De actoren bespreken de vervangbaarheid van een middel door derden - De mate van vervangbaarheid van het middel wordt benoemd

3.1.2 Percepties	
Perceptie van de situatie	<ul style="list-style-type: none"> - De oorzaak van het probleem worden tussen de actoren besproken - De (verwachte) toekomstige ontwikkeling van het probleem worden tussen de actoren besproken
Mogelijke oplossingsrichtingen	<ul style="list-style-type: none"> - De mogelijke oplossingsrichtingen van het probleem worden tussen de actoren besproken - Er wordt gezamenlijk een duidelijke oplossingsrichting gekozen
3.1.3 Informatie	
Delen van informatie	<ul style="list-style-type: none"> - In de samenwerking is iemand belast met het opbouwen van de gezamenlijke informatiepositie - Alle actoren delen proactief relevante informatie met andere actoren
Netcentrisch werken met informatie	<ul style="list-style-type: none"> - Alle betrokken actoren hebben gelijktijdig toegang tot de meest actuele informatie - De systemen van actoren zijn aan elkaar gekoppeld en/of de actoren gebruiken hetzelfde systeem
3.2 Risicobeheersing	
Risicobeleid	<ul style="list-style-type: none"> - In de samenwerking wordt rekening gehouden met het risicobeleid van de gemeente - Er wordt gestuurd op basis van het risicobeleid - Actoren zijn op de hoogte van het gehanteerde risicobeleid
Risico-inventarisatie	<ul style="list-style-type: none"> - In de samenwerking is iemand belast met het monitoren van risico's - In de samenwerking worden de risico's geïnterpreteerd - De risico-inventarisatie wordt achteraf gecontroleerd en geëvalueerd
Risico's worden multidisciplinair gewogen en beoordeeld	<ul style="list-style-type: none"> - In de samenwerking is iemand verantwoordelijk voor de risicobeoordeling - In de samenwerking worden de risico's multidisciplinair besproken - De risico's worden multidisciplinair geprioriteerd
Verdeling van risico's en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - In de samenwerking is de verdeling van risico's en verantwoordelijkheden besproken en vastgelegd - De verdeling van risico's en verantwoordelijkheden wordt gecontroleerd en geëvalueerd
Maatregelenmatrix: er is een overzicht van de afgesproken maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - In de samenwerking is iemand belast met het overzicht houden van de afgesproken maatregelen - De afgesproken maatregelen worden gecontroleerd en geëvalueerd

Bijlage 5: Impressie van risicoscan evenementenveiligheid

Figuur 15: Risicoscan evenementenveiligheid regio Rotterdam-Rijnmond

Risicoscan evenementenveiligheid Regio Rotterdam-Rijnmond			
Naam evenement			
Datum evenement			
Gemeente			
Locatie			
Nummer aanvraag			
Behandelaar			
Risicosinventarisatie & advies door			
Datum inventarisatie & advies			
		waarde	score
Activiteitenprofiel:		Subtotaal	5
Activiteit	Soort evenement	vliegshow	5
	Tijdstip van het evenement	auto- of motorsportevenement	0
	Het evenement duurt (aantal dagen)	wiel- of handloopwedstrijd	0
	Muzieksoort	beurs	0
	Er wordt professioneel vuurwerk afoestoken	corso of optocht	0
	Er wordt overnacht op het evenementterrein	demonstratie	0
	Er zijn negatieve evaluatie en / of ervaringsgegevens	kermis	0
	specifiek evenement	0	
	extreme sport	0	
Publieksprofiel:		Subtotaal	0
Publiek	Er is kans op een specifieke doelgroep		0
	Leeftijdscategorie doelgroep		0
	Maximaal aantal gelijktijdige bezoekers / toeschouwers / deelnemers		0
	Er wordt drank en / of drugs genuttigd		0
	Uitstraling van het evenement		0
Ruimtelijk profiel:		Subtotaal	0
Ruimte	(Publieksstromen tussen) evenementlocaties of podia		0
	Type locatie en terrein		0
	Het evenementterrein is goed bereikbaar voor hulpdiensten		0
	Er zijn gevolgen voor lokale of regionale wegennet (bv afsluitingen)		0
	Het evenementterrein is en blijft goed bereikbaar met het ov		0
	Er is sprake van een risico-object op of aan het evenementterrein*	n.t.b.	0
		Totaal	5
Ruimte voor bijzonderheden:			
Toelichting			
Advies na risicoscan:		Klasse A: Regulier evenement - melden aan VRR	

*Wordt ingevuld door een expert van de veiligheidsregio

