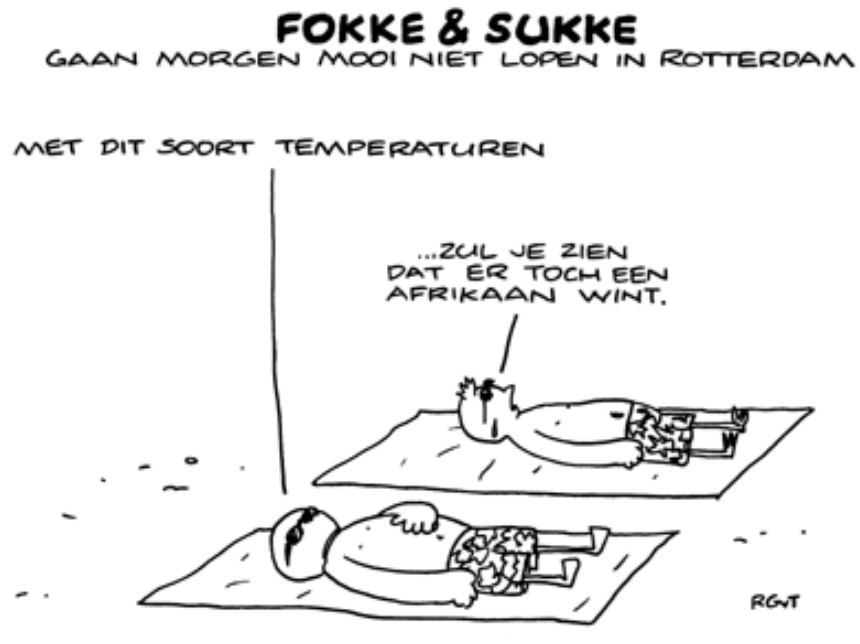


# De risico's van samenleven vanuit bestuurlijk perspectief

Het managen van risico's bij evenementen



Marijn Huber, Jasper Sonneveld en Paul Vreling

Rotterdam, 22 mei 2007

# De risico's van samenleven vanuit bestuurlijk perspectief

Het managen van risico's bij evenementen

## Colofon

### Onderzoek door:

**Marijn Huber** student nr. 295349  
**Jasper Sonneveld** student nr. 298418  
**Paul Vreling** student nr. 298654

### Begeleiding door:

**Dr. A. Cachet**  
**Dr. M.J. van Duin**

### Onderwerp:

Het managen van risico's bij evenementen

### Instituut:

Erasmus Universiteit Rotterdam

### Faculteit:

Sociale Wetenschappen

### Discipline:

Bestuurskunde

### Datum:

22 mei 2007

## Woord vooraf

Nederland is al jaren een welvarend land waar de meeste mensen voldoende tijd en middelen hebben om zich op gezette tijden te laten verwennen door sportieve of culturele evenementen. Anders gezegd, evenementen worden georganiseerd omdat daar een markt voor is. De markt voor evenementen is in de loop der tijd verschoven van onschuldige braderieën met beperkt risico naar mega-evenementen met honderdduizenden bezoekers. Met het verschuiven van het type evenement is het verantwoordelijkheidsvraagstuk steeds nadrukkelijker naar voren gekomen. Tegelijk willen de inwoners van ons welvarende land wel de gemakken van de welvaart, maar niet de gevaren die daaraan gekoppeld zijn. En in een maatschappij waarin alles te koop is, moet dat dus gelden voor veiligheid en risico's.

In deze scriptie geven wij een kijkje achter de schermen van evenementenorganisatoren, gemeentelijke diensten en veiligheidsorganisaties en vragen hen hoe zij denken over de verdeling van risico's en verantwoordelijkheden tussen de organisator, de gemeente en de burger.

De afbeelding op het kaft van deze scriptie geeft aan hoe Fokke & Sukke denken over hun eigen verantwoordelijkheid als zij zich realiseren dat de temperatuur te hoog oploopt om een marathon te lopen. Als de volgende dag de Rotterdam Marathon 2007 gehouden wordt, loopt de temperatuur zo hoog op dat meer dan 50 mensen opgenomen moeten worden in het ziekenhuis. Organisator Mario Kadics en burgemeester Ivo Opstelten besluiten de marathon te staken. Er komt enorm veel protest van lopers en publiek, maar er vallen geen doden. Hoe anders zou men hebben gereageerd als er wel doden waren gevallen? Zoals bij de Rotterdam Marathon 2006, met een temperatuur rond de 15 graden. Of zoals bij de Vierdaagsemarsen in Nijmegen in 2006? Kunnen veiligheid en dynamiek samenvallen?

Wij denken dat wij met deze scriptie een heldere analyse hebben gemaakt van de moeilijke vraagstukken die beantwoord moeten worden waar het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden bij de organisatie van evenementen in de buitenruimte. Ook hopen wij door dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het besef van de complexiteit van de vraagstukken en mogelijk handvatten te bieden om vraagstukken op te lossen.

Deze scriptie is tot stand gekomen door een intensieve samenwerking tussen drie eigenwijze en ambitieuze deeltijdstudenten. Wij hebben de lat voor onszelf hoog gelegd. Zowel qua niveau als qua planning. En we zijn van mening dat we noch aan het niveau noch aan de planning concessies hebben hoeven doen. Dat hebben wij te danken aan de fantastische begeleiding van dr. A. Cachet en de opbouwende kritiek van tweede lezer dr. M.J. van Duin. En dat hebben wij te danken aan een geduldig thuisfront; drie vrouwen, Hilna, Eline en Saskia, met kleine kindertjes die onder het mom van ambitie twee jaar lang er vaak alleen voorstonden, maar ons desondanks bleven steunen.

Natuurlijk zijn we ook allen dankbaar die hebben meegewerkt aan het onderzoek. In de bijlage is een lijst met namen opgenomen van alle mensen die zijn geïnterviewd ten behoeve van dit onderzoek. Deze talloze respondenten hebben hun tijd beschikbaar gesteld voor een intensief, open en eerlijk gesprek. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Annelies, Jan en Anton, die zich als volkomen buitenstaanders hebben opgeofferd om te proberen te begrijpen wat wij bedoelen en tekstuele suggesties ter verbetering hebben gegeven.

We hebben twee mooie en intensieve jaren gehad, met ontzettend veel pret en serieuze momenten. We hebben onze ambities waargemaakt, en meer dan dat. De vriendschap is zeker zo waardevol.

Paul, Marijn en Jasper

Rotterdam, mei 2007

# Inhoudsopgave

|       |  |           |
|-------|--|-----------|
| 0     | Samenvatting .....   | 7         |
| 1     | Inleiding.....   | 12        |
| 1.1   | <b>Oriëntatie op risico en veiligheid.....</b>                       | <b>12</b> |
| 1.2   | <b>Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvraag .....</b>       | <b>13</b> |
| 1.2.1 | Probleemstelling.....  | 13        |
| 1.2.2 | Doelstelling.....  | 14        |
| 1.2.3 | Vraagstelling.....   | 14        |
| 1.3   | <b>Afbakening.....</b>   | <b>15</b> |
| 1.4   | <b>Deelvragen .....</b>  | <b>15</b> |
| 1.4.1 | De samenleving en risico's.....                                      | 15        |
| 1.4.2 | Complexe problemen .....   | 16        |
| 1.4.3 | Belang van instituties .....   | 16        |
| 1.4.4 | Sturing .....  | 17        |
| 1.4.5 | Risicomangement.....   | 17        |
| 1.5   | <b>Opbouw van de scriptie.....</b>                                   | <b>17</b> |
| 2     | De risicosamenleving als object van onderzoek .....                  | 20        |
| 2.1   | <b>De risicosamenleving .....</b>                                    | <b>20</b> |
| 2.2   | <b>Rol van de overheid in relatie tot veiligheid.....</b>            | <b>21</b> |
| 2.3   | <b>Rol van de overheid in relatie tot evenementen .....</b>          | <b>24</b> |
| 2.4   | <b>Soorten risico .....</b>  | <b>26</b> |
| 2.4.1 | Interne en externe risico's .....                                    | 26        |
| 2.4.2 | Statische en dynamische risico's .....                               | 26        |
| 2.5   | <b>Risico als complex begrip.....</b>                                | <b>26</b> |
| 2.5.1 | Eén probleem, meerdere risico's .....                                | 27        |
| 2.5.2 | Risico's: een gevolg van een afweging van waarden .....              | 27        |
| 2.6   | <b>De samenleving.....</b>   | <b>28</b> |
| 2.7   | <b>Samenvatting.....</b>   | <b>29</b> |
| 3     | Netwerken en instituties .....                                       | 32        |
| 3.1   | <b>Perspectiefkeuze.....</b>   | <b>32</b> |
| 3.2   | <b>Netwerkperspectief .....</b>                                      | <b>32</b> |
| 3.2.1 | Netwerktheorie .....   | 33        |
| 3.2.2 | Kenmerken van de netwerkomgeving.....                                | 33        |
| 3.2.3 | Netwerk (en) organisatie .....                                       | 34        |
| 3.2.4 | Netwerken en beleidsvorming.....                                     | 34        |
| 3.3   | <b>Complexe problemen.....</b>                                       | <b>35</b> |
| 3.4   | <b>Netwerk en onzekerheden.....</b>                                  | <b>35</b> |
| 3.5   | <b>Inventariseren van actoren .....</b>                              | <b>37</b> |
| 3.6   | <b>Analyse van het proces .....</b>                                  | <b>39</b> |
| 3.7   | <b>Institutioneel perspectief.....</b>                               | <b>39</b> |
| 3.7.1 | Institutionele theorie .....   | 39        |
| 3.7.2 | Kenmerken van instituties .....                                      | 40        |
| 3.7.3 | Institutie en organisatie .....                                      | 40        |
| 3.7.4 | Institutionele beleidsvorming.....                                   | 41        |
| 3.8   | <b>De risicosamenleving vanuit verschillende perspectieven .....</b> | <b>42</b> |
| 3.9   | <b>Samenvatting.....</b>   | <b>44</b> |
| 4     | Sturing.....   | 46        |
| 4.1   | <b>Inleiding.....</b>  | <b>46</b> |
| 4.2   | <b>Sturing in het spel .....</b>                                     | <b>46</b> |
| 4.2.1 | Opstellen van spelregels.....  | 47        |
| 4.2.2 | Sturing via het (ont)koppelen van actoren en arena's .....           | 47        |
| 4.3   | <b>Projectmanagement versus procesmanagement .....</b>               | <b>48</b> |
| 4.4   | <b>Samenvatting.....</b>   | <b>49</b> |
| 5     | Risicomangement bij de overheid.....                                 | 51        |
| 5.1   | <b>Impliciet versus expliciet risicomangement.....</b>               | <b>52</b> |
| 5.2   | <b>Van theorie naar praktijk .....</b>                               | <b>52</b> |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| <b>5.3</b> | <b>Het risicomangementproces in het kort .....</b>                  | <b>53</b>  |
| <b>5.4</b> | <b>Risicomangement in bestuurlijke context .....</b>                | <b>54</b>  |
| <b>5.5</b> | <b>Samenvatting .....</b>   | <b>56</b>  |
| <b>6</b>   | <b>Het analysekader .....</b>                                       | <b>57</b>  |
| <b>7</b>   | <b>Methodologische verantwoording .....</b>                         | <b>62</b>  |
| <b>7.1</b> | <b>Focus .....</b>  | <b>62</b>  |
| <b>7.2</b> | <b>Onderzoekstype .....</b>   | <b>62</b>  |
| <b>7.3</b> | <b>Onderzoeksdesign .....</b>                                       | <b>62</b>  |
| <b>7.4</b> | <b>Onderzoeksinstrumentarium .....</b>                              | <b>62</b>  |
| <b>7.5</b> | <b>Taakverdeling .....</b>  | <b>62</b>  |
| <b>8</b>   | <b>Empirisch deel.....</b>  | <b>64</b>  |
| <b>8.1</b> | <b>Introductie casus.....</b>                                       | <b>64</b>  |
| <b>8.2</b> | <b>Muzikale Botenparade Utrecht (2006) .....</b>                    | <b>66</b>  |
| 8.2.1      | Achtergrond en aanleiding .....                                     | 66         |
| 8.2.2      | Opzet van de casusuitwerking .....                                  | 68         |
| 8.2.3      | Beschrijving van actoren .....                                      | 68         |
| 8.2.4      | Beeldvorming .....  | 71         |
| 8.2.5      | Besluitvormingstructuren, overlegstructuren en afsprakenkader ..... | 75         |
| 8.2.6      | Gebeurtenissen Muzikale Botenparade 2006 .....                      | 76         |
| 8.2.7      | Analyse .....   | 79         |
| 8.2.8      | Conclusies .....  | 82         |
| <b>8.3</b> | <b>Nijmeegse Vierdaagsemarsen (2006).....</b>                       | <b>84</b>  |
| 8.3.1      | Achtergrond en aanleiding .....                                     | 84         |
| 8.3.2      | Beschrijving van actoren .....                                      | 85         |
| 8.3.3      | Besluitvormingstructuren, overlegstructuren en afsprakenkader ..... | 87         |
| 8.3.4      | Gebeurtenissen Vierdaagse 2006 .....                                | 89         |
| 8.3.5      | Analyse .....   | 92         |
| 8.3.6      | Conclusies .....  | 95         |
| <b>8.4</b> | <b>Red Bull Air Race Rotterdam (2005).....</b>                      | <b>97</b>  |
| 8.4.1      | Achtergrond en aanleiding .....                                     | 97         |
| 8.4.2      | Opzet van de casusuitwerking .....                                  | 98         |
| 8.4.3      | Beschrijving van actoren .....                                      | 98         |
| 8.4.4      | Beeldvorming .....  | 100        |
| 8.4.5      | Besluitvormingstructuren, overlegstructuren en afsprakenkader ..... | 102        |
| 8.4.6      | Analyse .....   | 103        |
| 8.4.7      | Conclusies .....  | 106        |
| <b>8.5</b> | <b>Vergelijkend onderzoek .....</b>                                 | <b>107</b> |
| 8.5.1      | Vergelijking van de analyses .....                                  | 107        |
| 8.5.2      | Conclusies .....  | 110        |
| 8.5.3      | Aanbevelingen .....   | 112        |
| <b>8.6</b> | <b>Rotterdam Marathon (2008).....</b>                               | <b>113</b> |
| 8.6.1      | Opzet casusuitwerking .....   | 113        |
| 8.6.2      | Beschrijving van actoren .....                                      | 114        |
| 8.6.3      | De rol van de actoren .....   | 116        |
| 8.6.4      | Beeldvorming .....  | 119        |
| 8.6.5      | Besluitvorming, overlegstructuren en afsprakenkader .....           | 121        |
| 8.6.6      | Analyse .....   | 123        |
| 8.6.7      | Dilemma's .....   | 128        |
| 8.6.8      | Conclusies en advies .....  | 129        |
| <b>9</b>   | <b>Concluderend deel .....</b>                                      | <b>131</b> |
| <b>9.1</b> | <b>Houding van de samenleving .....</b>                             | <b>131</b> |
| <b>9.2</b> | <b>Complexe vraagstukken .....</b>                                  | <b>132</b> |
| <b>9.3</b> | <b>Belang van instituties .....</b>                                 | <b>132</b> |
| <b>9.4</b> | <b>Sturing .....</b>  | <b>133</b> |
| <b>9.5</b> | <b>Risicomangement .....</b>  | <b>134</b> |
| <b>9.6</b> | <b>Onderzoeksvraag .....</b>  | <b>134</b> |
|            | <b>Epiloog .....</b>  | <b>136</b> |
|            | <b>Onderzoeksvraag .....</b>  | <b>136</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Theorie</b> .....  | <b>136</b> |
| <b>Analysekader</b> .....   | <b>137</b> |
| <b>Empirie</b> .....  | <b>137</b> |
| <b>De bedoeling van deze scriptie</b> .....                       | <b>138</b> |
| <b>Samenwerking</b> .....   | <b>139</b> |
| <b>Tenslotte</b> .....  | <b>139</b> |
| <br>  |            |
| Informatiebronnen .....   | 141        |
| Begripsbepaling en afkortingen .....                              | 143        |
| Bijlage 1; Lijst met namen van mensen die zijn geïnterviewd ..... | 148        |
| Bijlage 2: Vragenlijsten.....                                     | 149        |
| Bijlage 3: Interviewverslagen.....                                | 153        |

## 0 Samenvatting

In deze scriptie wordt een perspectief geschetst van de moderne Westerse samenleving waarin mensen voldoende tijd, geld en bewegingsruimte hebben om zich niet druk te hoeven maken om schaarste. Waar men zich wel druk om maakt is de risico's die men loopt en het gevoel van (on)veiligheid. In deze risicosamenleving moeten risico's zoveel mogelijk worden voorkomen en zonodig worden afgedekt door verzekeringen. Als afdekken of verzekeren geen resultaat opleveren, moeten de gevolgen van het risico worden afgewenteld op de overheid. Maar is dat terecht? In de huidige tijd van globalisering en digitalisering spelen op het gebied van calamiteiten de media een specifieke rol. Behalve de bringers van nieuws zijn zij vaak de katalysator voor beeldvorming en beleving. Wanneer zich in Nederland een ramp voordoet zijn de media slechts in twee zaken geïnteresseerd: 'Hoeveel slachtoffers zijn er en wie is er schuldig?' Bekende voorbeelden hiervan zijn de vuurwerkcramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (2001) en van recenter datum de doden bij de Vierdaagse van Nijmegen en het slachtoffer bij het trapincident aan de kademuur in Utrecht (beide in 2006).

Als het gaat om verantwoordelijkheid of schuld is al snel de vraag gesteld of de overheid er wel alles aan heeft gedaan om de kans op een ramp te voorkomen. Een belangrijke rol van de overheid is immers om de burger te beschermen tegen risico's die hij slechts zeer gedeeltelijk zelf kan beïnvloeden [Mertens, 2003, p17]. Maar hoever moet de overheid daarin gaan, waar begint en eindigt de verantwoordelijkheid van de overheid met betrekking tot risico's, en wat kan betiteld worden als 'eigen verantwoordelijkheid' van de burger?

De overheid bevindt zich op dit punt in een bestuurlijke paradox. Zij worstelt met het zogenaamde toezichthouderdilemma. Indien de overheid niet voortvarend genoeg te werk gaat (bijvoorbeeld door inadequate controle en handhaving), kunnen belangen van de samenleving geschaad worden, wat voor de overheid gevolgen als imagoschade en aansprakelijkheid met zich meebrengt. Ook indien de overheid te voortvarend te werk gaat (bijvoorbeeld door het weigeren of intrekken van een vergunning), kunnen de belangen van de samenleving geschaad worden, wat voor de overheid eveneens resulteert in imagoschade en aansprakelijkstelling voor geleden (financiële) schade. Meer in het algemeen gaat het hier om het feit dat de overheid tegengestelde belangen van verschillende personen of groepen tegen elkaar moet afwegen. Een andere paradox is dat in de risicosamenleving er enerzijds een toenemende aandacht is voor risico's en veiligheid, maar er tegelijk een tendens is dat iedereen vrij wil zijn in zijn doen en laten en het discours over de rol van de overheid zich kenmerkt door soberheid en deregulering.

Vanuit het beeld dat de samenleving vooral kenmerken heeft van een risicosamenleving, waarin pech niet meer geaccepteerd wordt en de overheid moet opdraaien voor onverwachte tegenslagen, wordt een analyse gemaakt van de invloed van deze maatschappelijke ontwikkelingen op georganiseerde evenementen in de buitenruimte. Daarbij staat de onderzoeksvraag centraal wat de invloeden van de risicosamenleving, netwerken en instituties betekenen voor de wijze waarop de overheid risicomangement kan toepassen bij de organisatie van evenementen.

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is ervoor gekozen vanuit verschillende perspectieven naar het vraagstuk te kijken. De eerste invalshoek waarmee in deze scriptie naar de werkelijkheid gekeken wordt, is die van de samenleving in combinatie met risico's. Het centrale thema van deze scriptie behelst de wijze waarop de overheid met risico's om moet en kan gaan. Voor een belangrijk deel is ze hiervoor afhankelijk van de samenleving, deze levert immers draagvlak voor beslissingen van de overheid en indirect bijvoorbeeld via het parlement heeft de samenleving invloed op wetgeving en besluitvorming. Om goed in te kunnen schatten wat de overheid moet doen ten aanzien van risico's is het dus van belang om een beeld van de houding van de samenleving ten aanzien van risico's te verkrijgen. De houding van de samenleving ten aanzien van risico's kenmerkt zich door de volgende gedragingen:

- verzekeren van risico's; dit is geen nieuw gedrag, maar wel de manier waarop men de financiële schade van een bepaald risico probeert te beperken

- verschuiven van de verantwoordelijkheid voor veiligheid naar anderen; men neemt steeds minder eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de situatie en men gaat er van uit dat anderen (vaak de overheid) voor de veiligheid instaan.
- opzoeken van risicovolle situaties; er is een groeiende sensatiezucht te herkennen in het gedrag van mensen. Of het nu gaat om vakanties, om concerten of evenementen, alles moet groter, spannender, massaler en risicovoller
- niet accepteren van toeval of pech; waar men in het verleden nog sprak van pech of 'de wil van God' wanneer zich enig onvoorspelbaar onheil voltrok, zoekt men nu naar een verantwoordelijke actor en probeert men deze verwijtbaar of onzorgvuldig gedrag aan te praten
- claimen van vergoeding voor geleden schade; in het geval van een verzekerd risico is dat niet nieuw. Wat wel nieuw is, betreft het claimgedrag bij onverzekerde schade. Er wordt een schuldige partij aangewezen (niet zelden de overheid) en deze wordt aansprakelijk gesteld voor het (financiële) leed

Deze houding van de samenleving is van grote invloed op de verwachting die men van de overheid heeft met betrekking tot risico's. En dus is de vraag hoe de overheid met de houding van de samenleving ten aanzien van risico's kan omgaan.

Een invalshoek waaruit naar de samenleving en de rol van de overheid in die samenleving gekeken wordt, is vanuit besluitvorming. Waar in het verleden besluitvorming eenduidig tot stand kwam en via hiërarchische lijnen werd geïmplementeerd, is een dergelijke hiërarchische besluitvorming nu veel lastiger. Burgers en al dan niet maatschappelijke organisaties leggen zich minder gemakkelijk bij besluitvorming neer, maar wensen daar direct invloed op te hebben. In de theorie worden daar redenen voor aangedragen; toenemende individualisering en informatisering zijn daar twee voorbeelden van. Het gevolg van deze toenemende inmenging in de besluitvorming is dat deze complexer wordt. De overheid moet immers bij haar besluiten van meer partijen directe invloed toestaan dan in het verleden het geval was.

Vandaar dat het concept netwerkperspectief wordt toegelicht. Het netwerkperspectief op de samenleving geeft een beeld dat partijen elkaar steeds vaker opzoeken om gezamenlijk problemen op te lossen of doelstellingen te realiseren. Dit komt vooral omdat door de toegenomen complexiteit van de samenleving het steeds moeilijker wordt doelstellingen vast te stellen en alleen op te lossen. Zo ook waar het gaat om vraagstukken rond de risicosamenleving. Actoren gaan zich meer en meer specialiseren in bepaalde aspecten van bijvoorbeeld een veiligheidsvraagstuk. Dit kan ertoe leiden dat er steeds minder partijen het geheel overzien. Door het ontbreken van een centrale regie enerzijds en een complexe omgeving anderzijds, groeit de kans dat een risico niet gezien wordt. Een netwerk ontstaat alleen als daar de noodzaak toe is. Dit betekent in relatie tot de risicosamenleving dat de risico's zo groot moeten zijn en de veiligheid zo bedreigd moet worden, dat het ongewenst is om niet samen te werken. Actoren moeten elkaar nodig hebben om gezamenlijk iets te bereiken en door samenwerking zullen zij proberen de risico's te beperken en de veiligheid te verhogen. Probleem hierbij kan zijn dat als een actor de noodzaak tot samenwerking niet ziet, het netwerk mogelijk niet tot stand komt en de veiligheid in gevaar komt. Met andere woorden, er komt een blokkade op collectieve actie.

Het verschil in (machts)positie kan een probleem zijn binnen netwerken. Omdat sommige actoren sterker zijn dan andere, zullen de machtige actoren de besluitvorming domineren. Dit verschijnsel is niet uniek voor netwerken. Maar door de vele vormen van macht die binnen netwerken voorkomen (formele macht, informele macht, hindermacht, etc.) en het ontbreken van top-downsturing is bij geschilpunten niet vooraf te bepalen hoe besluitvorming uitpakt. Met andere woorden: niemand binnen het netwerk is bij machte om de strategie van andere actoren te bepalen. Het gevaar hierbij is dat door het ontbreken van top-downsturing besluitvorming erg lang op zich laat wachten. En juist waar het gaat om risico's en veiligheid is het vaak nodig om snel en daadkrachtig te kunnen besluiten. Hier ligt dus een belangrijke taak voor de netwerkmanager.

Het institutionele perspectief op de samenleving toont aan dat instituties zoals brandweer, politie en GGD, door hun specialistische kennis en jarenlange ervaring sleutelactoren zijn op het gebied van veiligheid en risicobestrijding. Maar zij kunnen er ook belang bij hebben om op hun kennis te gaan



zitten en daardoor gesloten bolwerken worden. Deze starheid kan het proces van risicomangement frustreren.

Instituties bepalen in sterke mate het gedrag van actoren binnen chaotische systemen, wat zorgt voor stabiliteit. Dat geeft rust, maar een veranderende samenleving vraagt ook om flexibiliteit. Als noch de actoren noch de instituties het in zich hebben om in te spelen op nieuwe gevaren en risico's, dan is de kans groot dat het risico niet herkend wordt.

Vanuit institutioneel perspectief is de overheid een gestructureerd systeem dat handelingsmogelijkheden beïnvloedt en mogelijk beperkt. Instituties kunnen door wet- en regelgeving risico's inperken en proberen de veiligheid te verhogen. In dit verband moet ook gewezen worden op het toezichthouderdilemma van de overheid. Als de overheid de veiligheid onvoldoende handhaaft, bijvoorbeeld bij een evenement, kunnen belangen geschaad worden wanneer excessief geweld optreedt. Als de overheid te nadrukkelijk de veiligheid handhaaft, kunnen belangen van actoren in het gedrang komen wanneer zij ten onrechte preventief gearresteerd worden. De overheid moet altijd tegengestelde belangen van verschillende actoren tegen elkaar afwegen en zal dus een inschatting moeten maken van de kans dat een incident zich voordoet.

Naast de algemene beschrijvingen over sturing in complexe processen in het algemeen speelt ook het managen van risico's in het bijzonder een rol. Daarnaast hebben evenementen het karakter van een project. Hoewel veel evenementen niet als unieke eenmalige gebeurtenissen kunnen worden gezien, hebben ze wel een duidelijk gedefinieerd begin en einde. In aanvulling op de meer algemene sturing in complexe processen is de vraag op welke wijze risico's gemanaged kunnen worden.

Risicomangement is een praktische manier om risico's te identificeren, te kwantificeren en vervolgens te beheersen. De dagelijkse praktijk, zeker die in een bestuurlijke omgeving, is echter weerbarstig. De omgeving waarin de overheid zich beweegt wordt gekenmerkt door een veelvoud van invloeden die elkaar negatief versterken en tegenstrijdig zijn. Diverse belangen, af te wegen waarden, organisatorische en technische onmogelijkheden, gebrekkige financiële middelen evenals het ontbreken van politiek en maatschappelijk draagvlak zijn elementen die hierbij een rol spelen. Daarnaast wordt het proces van risicomangement beïnvloed door de netwerk omgeving en de complexe sturing hiervan. Ook het institutionele karakter van de overheid speelt bij dit alles een rol. Dit leidt ertoe dat de overheid slechts een speler op het veld is in plaats van de aanvoerder of de scheidsrechter.

Toepassing van risicomangement om risico's te voorkomen of te verminderen vereist dat de overheid totale controle heeft over zijn omgeving en het te beïnvloeden risico. Dit is echter zelden het geval omdat de overheid slechts één van de spelers is met een bepaald belang, of met meerdere (tegenstrijdige) belangen.

Ten aanzien van risico's (en het managen daarvan) doen zich expliciet de volgende problemen voor:

- Risico's kunnen niet geïdentificeerd, gekwantificeerd en geprioriteerd worden door gebrek aan middelen of technische kennis.
- Er is geen gestructureerde aanpak mogelijk door het institutionele karakter van de overheid.
- Er kan geen belangenafweging gemaakt worden op grond van een kosten-batenanalyse.
- Er is geen sprake van ondersteuning door middel van risicomangement van managementbeslissingen doordat het risico niet eenduidig is of er geen oorzaak/gevolgrelatie aantoonbaar is.
- Het gebruik van risicomangement veronderstelt een rationele handelwijze, dit is echter niet een automatisch gegeven bij overheidsbeslissingen. Deze zijn politiek en maatschappelijk beïnvloed en soms irrationeel.

Dit leidt ertoe dat risicomangement voor de overheid veelal niet meer zal zijn dan een hulpmiddel in de zijlijn met als gevolg dat risico's amper voorkomen of beperkt kunnen worden en de nadruk verschoven wordt naar uitbesteding en accepteren van risico's. Risicomangement in de vorm van risicobeheersing vooraf maakt daarom plaats voor schadebeheersing en beperking van de impact achteraf.

Op basis van de theoretische inzichten over de risicosamenleving, het netwerk en institutionele perspectief en risicomangement, is een analysemodel ontwikkeld. Het vormt de brug tussen de

theorie en de praktijk. Er wordt namelijk schematisch aangegeven hoe en waar de theoretische hoofdstukken op elkaar ingrijpen, om vervolgens vanuit deze set gegevens de empirie te benaderen. Het analysekader is een tabel met een trefwoordenoverzicht. De meest kenmerkende eigenschappen vanuit het theoretisch deel zijn aan elkaar gerelateerd. Hierdoor wordt bijvoorbeeld inzichtelijk dat vanuit het risicomangement men risico's zo veel mogelijk wil beperken, terwijl vanuit de risicosamenleving men risico's juist opzoekt, en de sturing erop gericht moet zijn die verschillende percepties op elkaar af te stemmen. Op basis van deze tabel wordt in de casus nagegaan waar zich problemen hebben voorgedaan en of die problemen te verklaren zijn vanuit deze tabel.

Het empirisch onderzoek is gedaan in de vorm van een case-study. Er is gekozen voor vier casus, waarvan er drie individueel en één gezamenlijk zijn uitgevoerd. Er zijn drie 'ex post'-onderzoeken gedaan, en één 'ex ante'- onderzoek. Het 'ex ante'- onderzoek is het onderzoek dat gezamenlijk is uitgevoerd.

De eerste casus betreft de Muzikale Botenparade te Utrecht. In de zomer van 2006 stortte in het centrum van Utrecht tijdens een muziekfestival langs de grachten een trap naar beneden. Daarbij viel één dode en meerdere (zwaar)gewonden. Het blijkt dat de constructie van de trap is losgeschoten uit de kademuur. De waarschijnlijke oorzaak van dat losschieten, is het aantal festivalbezoekers dat had plaatsgenomen op de trap.

De tweede casus betreft de Nijmeegse Vierdaagsemarsen. In de zomer van 2006 wordt na de eerste dag de Vierdaagse van Nijmegen afgebroken. De reden van de vroegtijdige afgelasting is de dood van twee wandelaars, die door de hitte zijn bezweken. Omdat de verwachting was dat het de volgende dag nog warmer zou worden en de organisatie niet in kon staan voor de veiligheid van de deelnemers, vond zij de het niet verantwoord om door te gaan.

De derde casus onderzoekt de Red Bull Air Race in Rotterdam. Een evenement waarbij met kleine sportvliegtuigjes, met een snelheid van zo een 400 kilometer per uur een wedstrijd wordt gevlogen. De wedstrijd bestaat uit het zo snel mogelijk afleggen van een parcours, tussen obstakels door en zelfs onder een brug doorvliegen. In het geval van Rotterdam de Erasmusbrug. Het is een adembenemende race in de lucht, een unieke uitdaging voor de piloten en een fascinerend schouwspel voor de toeschouwers. Centraal staan de woorden sport, racen, spanning, entertainment en show.

De drie individuele casus zijn onderling vergeleken, op basis waarvan de volgende conclusies uit de empirie worden getrokken:

- Het analysekader is representatief gebleken
- Omdat instituties kolomgericht zijn georganiseerd, is het moeilijk om één integraal veiligheidsbesef te creëren op verschillende niveaus van beeldvorming en besluitvorming tussen instituties
- Bij de organisatie van meerdere evenementen op één datum/plaats/tijd, moeten de organiserende netwerken zorgdragen voor afstemming van risicomangement
- Het risico van een evenement wordt in belangrijke mate bepaald door de relatie tussen het type evenement, het soort publiek, publiekdichtheid en de locatie.
- Sensatiezucht komt niet tot uiting in de organisatie van alle evenementen
- Het onderscheid tussen collectieve verantwoordelijkheid en individuele verantwoordelijkheid is ambigu; ze vloeien in elkaar over en er is geen harde grens
- Verleggen van collectieve verantwoordelijkheid naar individuele verantwoordelijkheid vergroot risico's
- Intensieve structurele samenwerking tussen alle betrokken actoren is van cruciaal belang voor het organiseren van een veilig evenement
- Intensieve betrokkenheid van de eindverantwoordelijke actor is cruciaal
- De publieke opinie is van invloed op de besluitvorming. Dit leidt tot druk op de bestuurlijke verantwoordelijkheid
- Bij de organisatie van de evenementen in Nijmegen en Utrecht ontbreekt het aan eenduidigheid in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

- Bij de organisatie van de evenementen in Nijmegen en Utrecht is het veiligheidsbesef te laag; als gevolg hiervan is onvoldoende aandacht geweest voor risicomangement
- Alle organiserende steden trekken lering uit de ervaringen van eerdere evenementen

De laatste casus onderzoekt de Rotterdam Marathon 2008. De organisatie van evenementen van deze omvang kent een heel eigen dynamiek. De organisator heeft te maken met een groot aantal belanghebbenden (actoren) die allen hun eigen doelstellingen hebben en hun positie verdedigen binnen het netwerk van de Rotterdam Marathon. De gemeente, die op haar beurt weer uit een veelheid aan actoren bestaat, is een belangrijke speler in dit netwerk. Zo treedt zij op als facilitator, vergunningverstrekker, handhaver, belanghebbende, als beheerder van de buitenruimte en toezichthouder op orde en veiligheid. Wat dit betreft sluit de marathon als casus goed aan bij de andere drie.

Voor de organisatie van de Rotterdam Marathon 2008, wordt op basis van het onderzoek het volgende advies gegeven:

- Het netwerk van de Rotterdam Marathon is een gesloten netwerk. Maak het netwerk toegankelijk voor alle relevante actoren
- Punt van aandacht is de betrokkenheid van alle actoren. Borg de betrokkenheid van de actoren, door middel van institutionalisering van het proces
- Het netwerk rondom de Rotterdam Marathon is goed georganiseerd. Handhaaf de sturingsvorm waarvoor gekozen is
- Er is geen sprake van interactieve besluitvorming. Betrek de samenleving meer om het draagvlak voor het evenement te behouden
- Er is eenduidigheid in beeldvorming tussen actoren die in het netwerk actief zijn. Stel de relevante beeldvorming en kennis breed beschikbaar, dus ook voor actoren die niet participeren in het netwerk
- Er wordt onvoldoende uitgegaan van de individuele evaluaties van de verschillende actoren. Koppel de verschillende evaluaties aan elkaar, zodat ieder vanuit zijn eigen discipline een volledig beeld kan schetsen van zijn ervaringen
- Het opheffen van de Veiligheidsstaf is geen verstandige keuze. Handhaaf de Veiligheidsstaf voor het evenement Rotterdam Marathon
- Om het proces van risicomangement optimaal te maken is lerend vermogen van het netwerk een belangrijk punt. Creëer een kennisbank met data over risico's en beheersmaatregelen

Bovenstaande conclusies zijn gehergroepeerd naar de verschillende theoretische invalshoeken. Dit leidt tot de volgende beantwoording van de onderzoeksvraag:

**Wat betekenen de invloeden van de risicosamenleving, netwerken en instituties voor de wijze waarop de overheid risicomangement kan toepassen bij de organisatie van evenementen?**

**“Aangezien de overheid zich in een complexe omgeving bevindt, dient bij het toepassen van risicomangement met deze omgeving rekening te worden gehouden. Vandaar dat de diverse stappen die vanuit risicomangement worden voorgeschreven, gerelateerd moeten worden aan de inzichten die vanuit netwerkperspectief, institutioneel perspectief en de risicosamenleving worden geschetst.”**

# 1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de relatie tussen probleemstelling, vraagstelling en doelstelling van het onderzoek centraal. Als eerste wordt ingegaan op de context van het onderzoeksgebied en het object van onderzoek, de risicosamenleving. Uit de beschrijving van de context wordt in het volgende deel de probleemstelling gedestilleerd. Op basis van de probleemstelling (wat is het probleem?) is de doelstelling geformuleerd (hoe kan het probleem worden behandeld?), om vervolgens tot een gerichte vraagstelling te komen (wat moet dan worden onderzocht?). Omdat de vraagstelling een te breed spectrum van mogelijke onderwerpen omvat, wordt in de volgende paragraaf de vraagstelling ingekaderd. Zodoende komen we tot een aantal deelvragen, die uiteindelijk antwoord zullen geven op de eerder geformuleerde onderzoeksvraag. Dit hoofdstuk eindigt met een beknopte beschrijving van de hoofdstukken zoals deze in deze scriptie aan de orde zullen komen.

## 1.1 Oriëntatie op risico en veiligheid

In de moderne Westerse samenleving is de bevolking steeds meer gewend geraakt aan de idee dat alles maakbaar en te koop is. Mensen hebben over het algemeen genoeg tijd, geld en mogelijkheden om actief deel te nemen aan die samenleving. Waar men zich in de 20<sup>ste</sup> eeuw nog druk maakte om het schaarsteprobleem, ontstaat in de 21<sup>ste</sup> eeuw een tendens dat men zich druk maakt over de risico's die men loopt. In de risicosamenleving moeten risico's zoveel mogelijk worden voorkomen en zonodig worden afgedekt door verzekeringen. Als afdekken of verzekeren geen resultaat oplevert, moeten de gevolgen van het risico worden afgewenteld op de overheid. Maar is dat terecht? En wat kenmerkt nu risico's en hoe verhoudt zich dat tot veiligheid?

Risico is de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt vermenigvuldigd met het effect van die gebeurtenis en de kans dat een bepaald scenario waarin de eerder genoemde kans plaatsvindt voorkomt (dit in tegenstelling tot het begrip onzekerheid waarbij de kansen niet bekend zijn)<sup>1</sup>. Risico's horen bij het leven en rampen of calamiteiten zijn aan de orde van de dag. Er zijn verschillende manieren om tegen risico's aan te kijken, omdat risico's verschillende verschijningsvormen hebben.

De verschijningsvorm vertaalt zich direct in het soort risico dat gelopen wordt. Een natuurramp is moeilijk te beïnvloeden, maar de impact kan groot zijn. Ook terrorisme is moeilijk te beïnvloeden. In beide gevallen wordt gesproken van een extern risico, omdat het risico buiten de 'organisatie' ligt. Bij een intern risico ligt het risico binnen de organisatie. Bij evenementen is dit bijvoorbeeld het geval. De mate waarin een risico beheersbaar of beïnvloedbaar is, bepaalt de categorisering.

Daarnaast valt een onderscheid te maken tussen de mate waarin het risico het gevolg is van handelen. Bij een statisch risico is het risico niet het gevolg van handelen. Het is er. Een trap kan van een kademuur afbreken. Het beste resultaat dat bij een statisch risico geboekt kan worden is dat de calamiteit zich niet voordoet. Dat ligt anders bij een dynamisch, of ook wel speculatief, risico. Een dynamisch risico is het gevolg van handelen. Wordt er niet gehandeld, dan doet een risico zich ook niet voor. In relatie tot veiligheid op het spoor is een uitspraak binnen ProRail Verkeersleiding dan ook: niet rijden is het veiligst. Dat er toch treinen gereden worden, om dit voorbeeld maar door te zetten, is omdat er financieel gewin te behalen valt. Dit is het tweede verschil met een statisch risico. Dynamische risico's worden genomen, omdat er winst valt te behalen. Winst in de vorm van geld, maar bijvoorbeeld ook in de vorm van prestige.

Naast het verschijnsel van 'risico', dat een meetbare factor behelst, is er sprake van het fenomeen 'veiligheid'. Veiligheid is subjectiever van aard en gaat gepaard met beleving. Ondanks een minimale aanwezigheid van risico's kunnen mensen zich onveilig voelen. Anderzijds voelen mensen zich veilig terwijl de kans dat zich een calamiteit voordoet groot is. Bij veiligheid wordt veelal een onderscheid gemaakt naar het soort veiligheid. Enerzijds onderkennen we fysieke veiligheid. Een individu, een organisatie of een samenleving loopt wel of geen fysiek gevaar. Daarnaast onderkennen we sociale veiligheid. Bij sociale veiligheid gaat de om bedreiging van de sociale status en zekerheid. In veel gebeurtenissen zijn beide elementen te onderscheiden. Bij de orkaan Katrina in New Orleans bijvoorbeeld, begon de ramp met het breken van de waterkering en als gevolg daarvan het

<sup>1</sup> <http://www.mijnwoordenboek.nl/encyclopedie/NL/Risico>

overstromen van de stad: het fysieke deel van de ramp. Maar daarna was de sociale veiligheid in het geding als gevolg van plunderingen en berovingen. Deze konden ontstaan doordat de overheid onvoldoende voorbereid was op de rampen.

De analyse van de samenleving van onder andere Ulrich Beck gaat nog een stap verder waar het gaat om risico en veiligheid. De claim die Beck legt, is dat als gevolg van de ontwikkeling (modernisering) van onze samenleving, de risico's niet meer zijn in te schatten. De techniek groeit ons als het ware boven het hoofd. Genetische manipulatie, het gat in de ozonlaag of de ramp in Tsjernobyl kunnen als voorbeeld dienen. Hiermee is volgens de risicodefinitie nauwelijks nog sprake van risico, maar is risico geworden tot onzekerheid. De kans op een calamiteit of de omvang van de calamiteit is immers niet meer in te schatten.

Behalve de theorie over de migratie naar de risicosamenleving wat betreft het soort risico's, is kennelijk ook een verandering gaande in de houding van de samenleving met betrekking tot risico's. Soort risico en houding met betrekking tot risico zijn beide onderdeel van de risicosamenleving. De mogelijke oorzaken van deze verschuiving zijn het overschatten van technische mogelijkheden, waardoor mensen zich onschendbaar gaan voelen, vervagen van het geloof, waardoor het in het aardse leven moet gebeuren; er bestaat immers geen hiernamaals waar rekening mee moet worden gehouden. Of wellicht doordat de welvaartsstaat onze zelfredzaamheid heeft verminderd. Hans Boutellier verwoordt het als volgt: "We aanvaarden het lot niet, dingen overkomen ons niet meer. We willen wat ons overkomt, aan iemand kunnen toeschrijven. Er moet een schuldige zijn" [Boutellier<sup>[1]</sup>, 2006].

Tegelijkertijd zoekt men, juist vanwege het ontbreken van een werkelijke strijd om het dagelijkse bestaan, bewust spanning en sensatie op. Mensen willen bungeejumpen, in steeds hogere en snellere achtbanen, op survivaltocht in een tropisch oerwoud, enzovoort. De ontwikkeling dat grote steden zich 's zomers steeds meer ontpoppen als festivalsteden sluit hierbij aan. Om aantrekkelijk te blijven voor de inwoners en de toeristenindustrie moeten steden meer te bieden hebben dan een paar oude grachtenpanden of een wereldhaven. Iedere zomer worden in de grote steden tientallen megafestiviteiten gehouden, waar honderdduizenden bezoekers op afkomen. Enkele voorbeelden zijn 'Formule 1 aan de Maas', 'Volvo Ocean Race', de marathon van Rotterdam en 'Danceparade'. Dit soort evenementen is goed voor de naam van de stad en goed voor de middenstand maar resulteert ook in een verhoogde kans op rampen.

## **1.2 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvraag**

In de voorgaande paragraaf is een aantal ontwikkelingen geschetst, die de indruk wekken dat risico's toenemen, burgers in toenemende mate een risicoloze maatschappij claimen maar de overheid dat onmogelijk kan garanderen. Op basis van dit beeld worden onderstaand de probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvraag geformuleerd.

### **1.2.1 Probleemstelling**

Door de groeiende kans op calamiteiten en de nieuwe houding van de samenleving met betrekking tot risico's, loopt de overheid een steeds grotere kans op imagoschade, juridische conflicten en (de gevolgen van) sociaal-economische schade.

Hoewel met het toenemen van deze gevolgen van een calamiteit het probleem voor de overheid dus ook toeneemt, zullen de gevolgen in dit onderzoek wel genoemd worden, maar worden zij niet verder uitgediept. Zo maken Perscampagnes om de imagoschade te beperken, letselschadeadvocatuur om claims te weerleggen en calamiteitenverzekeringen om sociaal-economische gevolgen af te dekken, daarom geen deel uit van dit onderzoek.

De overheid kan onmogelijk alle risico's uitsluiten. Bovendien lijkt de voorspelbaarheid van het risico als gevolg van de modernisering volgens Beck af te nemen, anderzijds kunnen door onderzoek en verbeterde techniek risico's beter aan individuen worden toebedeeld, waarmee de voorspelbaarheid juist wordt verhoogd. De berekening van kans maal impact kan ertoe leiden, dat het onaantrekkelijk is om bepaalde risico's uit te sluiten. Daarnaast zal de normatieve discussie of een bepaald risico tot publiek of privaat terrein behoort, er niet toe leiden dat alles buiten het publieke domein valt. De

overheid loopt zodoende altijd kans dat er zich iets voordoet, waarop zij kan worden aangesproken en waarvoor zij verantwoordelijk wordt gehouden.

### 1.2.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is gericht op het geven van een advies hoe de overheid risico's kan beperken, teneinde de bestuurlijke impact van de mogelijke gevolgen van risico's te minimaliseren. Daarnaast zal dit inzicht een bijdrage kunnen leveren aan de discussie, die achteraf altijd volgt, of de overheid (vooraf) genoeg heeft gedaan om het risico te voorkomen. Eventuele discussies kunnen wellicht voorkomen worden of doeltreffender worden gevoerd.

Dat maakt dit tot een ontwerponderzoek, dat ingaat op vragen die de huidige situatie moeten beschrijven, toetsen en diagnosticeren, zodat een ontwerp ontstaat voor het managen van risico's.

### 1.2.3 Vraagstelling

De vraagstelling in dit onderzoek gaat om de situatie voordat er iets gebeurd is; de beperking van de kans. Het gaat dus niet zozeer over het handelen na de calamiteit of het incident. Bewust is dus gekozen om de focus te leggen op de beperking van risico's die leiden tot bestuurlijke impact, in plaats van een focus te leggen op beperking van de bestuurlijke impact. In eerste instantie lijkt hier geen verschil in te zijn maar deze keuze resulteert wel expliciet in een andere kijk. Wanneer alleen de bestuurlijke impact onderwerp van de focus zou zijn, kan zich een situatie voordoen waarbij het risico nog steeds zeer groot is en naar alle waarschijnlijkheid zal plaatsvinden. Door goede maatregelen achteraf (bijvoorbeeld een calamiteitenplan, een Perscampagne, enz.) kan de bestuurlijke impact marginaal zijn. Dit behelst dus expliciet het achteraftraject, bestuurlijke 'damage control'. Onze focus is erop gericht risico's te beperken, wat ertoe leidt dat de bestuurlijke impact minimaal is en 'damage control' achterwege kan blijven.

Bij de vraag in hoeverre de overheid risico's kan beperken, speelt een aantal aspecten een rol. Allereerst het aspect van het projectmatig managen van risico's met behulp van risicomanagement. Risicomanagement fungeert als kapstok waarbij gestructureerd risico's in kaart worden gebracht, zodat zij ofwel kunnen worden geëlimineerd, ofwel door middel van beheersmaatregelen kunnen worden gereduceerd.

De situatie is voor overheidsorganisaties echter te complex om alleen risicomanagement toe te passen. Zij ondervindt bij besluitvorming invloed vanuit de samenleving. Wat deze invloed in het kader van risico's kan zijn, wordt beschreven door het perspectief van de risicosamenleving.

'In de risicosamenleving is de aandacht gericht op risico en veiligheid. Door een toenemende complexiteit van de moderne samenleving zijn de risico's toegenomen, zo betogen sommigen. De burger wil beschermd worden, maar zich tegelijkertijd niet te veel laten beperken in zijn handelingsvrijheid' [Van Twist, 2002].

Daarbij heeft de overheid, vanuit haar rol als betrouwbare, zorgvuldige en legitieme partner, rekening te houden met diverse belangen van verschillende actoren. Het organiseren van evenementen in de buitenruimte is complex. Veel actoren wensen invloed uit te oefenen in dit besluitvormingsproces. Inzichten in dergelijke complexe besluitvormingsprocessen worden gegeven vanuit het netwerkperspectief. Ten slotte is een groot deel van het overheidshandelen institutioneel bepaald. Welke invloed instituties kunnen hebben ten aanzien van het managen van risico's worden gegeven vanuit het institutioneel perspectief.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

**Wat betekenen de invloeden van de risicosamenleving, netwerken en instituties voor de wijze waarop de overheid risicomanagement kan toepassen bij de organisatie van evenementen?**

### 1.3 Afbakening

Risico's variëren van een losliggende stoeptegels tot een terroristische aanslag en van een pandemie tot het instorten van een spoortunnel. Daarom is ervoor gekozen het begrip 'risico' enigszins in te kaderen, om zodoende het onderzoek afgebakend, zuiver en gericht te houden. De afbakening van ons onderzoek richt zich op twee 'niveaus'.

Het is voor mensen heel natuurlijk gedrag om risico's te willen beheersen. Om te kunnen beheersen, zijn verschillende maatregelen mogelijk. Er kunnen maatregelen genomen worden om:

- 1) de kans dat de ramp plaatsvindt te beperken; door het wegnemen van het gevaar, het afschermen van gevaar of voorlichting geven over het gevaar en de voorschriften;
- 2) het effect van de ramp te beperken; door als de ramp zich heeft voltrokken, maatregelen te treffen waardoor de schade beperkt blijft;
- 3) de blootstelling aan de ramp te beperken; door beheersmaatregelen toe te passen.

Centraal in ons onderzoek staan de stappen die genomen moeten worden om de kans dat een ramp plaatsvindt te beperken. Natuurlijk is het minimaliseren van de gevolgen indien dit toch gebeurt uitermate belangrijk, want hiermee wordt de omvang van de ramp, en daardoor het risico beperkt. Veel rampenbestrijdingsplannen bestaan voor een belangrijk deel uit het goed organiseren van de diverse hulpdiensten. Deze actie vooraf is ook een vorm van risicominimalisering.

De tweede afbakening is die op het gebied van de soorten risico's, die beschreven worden. "Risico's kunnen op verschillende manieren gecategoriseerd worden." [Emmerich, 1999, p. 26 – 35]. Ten behoeve van dit onderzoek wordt gewerkt met de volgende categorisering:

- dynamische (speculatieve) en statische (zuivere) risico's: statische risico's betreffen 'objecten' waarvan men vooraf de plaats van het ongeval kan bepalen. Dit in tegenstelling tot dynamische risico's, waar de plaats van de ramp vooraf niet bekend is (bijvoorbeeld een festival). Dynamische risico's hebben altijd te maken met 'handelen';
- interne en externe risico's: interne risico's hebben als kenmerk dat de bron van het risico binnen de organisatie aanwezig is, maar iedereen erdoor kan worden getroffen (bijvoorbeeld evenementen). Een extern risico echter werkt van buitenaf op de organisatie in (bijvoorbeeld natuurgeweld, terreur).

Dit onderzoek richt zich op interne dynamische risico's, waarmee de vraagstelling tot deze twee dimensies is teruggebracht. Achterliggende gedachte hierbij is dat beheersbaarheid, voorspelbaarheid en meetbaarheid belangrijke aspecten zijn voor toepassing van risicomangement. Vanuit die gedachte blijven externe risico's (deze zijn niet of nauwelijks te beheersen of te beïnvloeden) buiten beschouwing. Daarbij worden in het empirische deel vier evenementen beschreven, die in de openbare buitenruimte plaatsvinden. Aangezien risico's die als gevolg van handelen dynamisch van aard zijn, worden statische risico's eveneens uitgesloten.

### 1.4 Deelvragen

De onderzoeksvraag is te omvangrijk om eenvoudig te kunnen beantwoorden. Daarom is de onderzoeksvraag in eerste instantie afgekaderd. De centrale onderzoeksvraag wordt vervolgens vanuit verschillende invalshoeken belicht. De selectie van deze invalshoeken is op zichzelf ook een gevolg van keuzes. De centrale onderzoeksvraag wordt opgesplitst vanuit deze invalshoeken, deze splitsing leidt per onderdeel dus tot één of meerdere deelvragen.

#### 1.4.1 De samenleving en risico's

De eerste invalshoek waarmee naar de werkelijkheid gekeken wordt is die van de samenleving in combinatie met risico's. Het centrale thema van deze scriptie behelst de wijze waarop de overheid met risico's om moet en kan gaan. Voor een belangrijk deel is ze hiervoor afhankelijk van de samenleving, deze levert immers draagvlak voor beslissingen van de overheid en indirect bijvoorbeeld via het parlement heeft de samenleving invloed op wetgeving en besluitvorming. Om goed in te kunnen schatten wat de overheid moet doen ten aanzien van risico's is het dus van belang om een beeld van de houding van de samenleving ten aanzien van risico's te verkrijgen. De eerste deelvraag luidt dan ook:

**Wat is de houding van de samenleving ten aanzien van risico's bij evenementen?**

Alleen deze kennis volstaat niet. Er moet vervolgens ook gehandeld worden. Of er moet, ter verkrijging van draagvlak, ook met de kennis omgegaan worden. Dit leidt tot de tweede deelvraag:

**Hoe kan de overheid met de houding van de samenleving ten aanzien van risico's bij evenementen omgaan?**

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is ervoor gekozen om dit aspect vanuit het concept risicosamenleving te bekijken. Dit concept bevat een aantal componenten. Om te beginnen wordt het begrip risico's nader uitgewerkt. Wat zijn risico's en welke verschijningsvormen hebben ze? De tweede component die hieronder valt is die van de houding van de samenleving ten aanzien van risico's. Wat verwachten individuen van de overheid? In welke mate is pech nog een geaccepteerd begrip? Maar ook, staan we toe dat de overheid door middel van regelgeving de burgers in hun vrijheden beknot? De derde component is die van vergunningverlening en toezicht. Hierin wordt een theoretisch antwoord gegeven op de mogelijkheden die de overheid tot haar beschikking heeft om risico's te beheersen.

Vandaar dat de samenleving en risico's vanuit het concept risicosamenleving worden belicht.

#### **1.4.2 Complexe problemen**

Een tweede invalshoek waaruit naar de samenleving en de rol van de overheid in die samenleving gekeken wordt, is vanuit de complexiteit van de vraagstukken. Waar in het verleden besluitvorming eenduidig tot stand kwam en via hiërarchische lijnen werd geïmplementeerd, is een dergelijke hiërarchische besluitvorming nu veel lastiger. Burgers en al dan niet maatschappelijke organisaties leggen zich minder gemakkelijk bij besluitvorming neer, maar wensen daar direct invloed op te hebben. In de theorie worden daar redenen voor aangedragen, toenemende individualisering en informatisering zijn daar twee voorbeelden van. Het gevolg van deze toenemende inmenging in de besluitvorming is dat deze complexer wordt. De overheid moet immers bij haar besluiten van meer partijen directe invloed toestaan dan in het verleden het geval was. De deelvraag die in dit kader gesteld kan worden luidt:

**Wat maakt de organisatie van evenementen een complex probleem?**

#### **1.4.3 Belang van instituties**

Een belangrijk deel van (overheids)handelen is geïnstitutionaliseerd. Voor een deel is gedrag vastgelegd in afspraken, neem verkeersregels, of zijn beleidsterreinen bij een zeer beperkt aantal organisaties belegd, zo is het bestrijden van brand belegd bij de brandweer. In deze instituties is kennis samengebond en eenduidigheid in regels en afhandelingsscenario's maakt dat handelen voorspelbaar en snel: met een minimum aan overleg, kan plaatsvinden. Bovendien wordt met handelen volgens regels en procedures in overheidsinstituties voldaan aan principes als controleerbaarheid, legaliteit, transparantie en dergelijke. De keerzijde van deze medaille is dat snel maatwerk leveren, afwijkend van bestaande regels en procedures, voor instituties doorgaans lastig is. Bovendien zijn bij complexe besluitvormingsprocessen vaak meerdere instituties betrokken. De verschillende deeltherreinen die deze instituties in zich hebben dienen dan op elkaar te worden afgestemd. Het bijna standaardvoorbeeld is de brandweerverordening die eist dat een deur van een openbare gelegenheid naar buiten toe openslaat en een gemeentelijke verordening die dit verbiedt. De deelvraag die gesteld wordt is dan ook:



Welke invloed hebben (overheids)instituten bij besluitvormingsprocessen rondom evenementen?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden wordt het institutionele perspectief gehanteerd.

#### 1.4.4 Sturing

Ondanks de veranderende rol van de samenleving en de complexiteit van de problemen waar de overheid mee te kampen heeft, moeten er wel besluiten genomen worden; er moeten keuzes gemaakt worden in het toekennen of afwijzen van een evenementenaanvraag en er moeten tijdens de uitvoering van het evenement afwegingen worden gemaakt over toezicht en handhaving.

Hoe stuurt de overheid in het proces dat leidt tot de realisatie van evenementen?

#### 1.4.5 Risicomanagement

Naast de beschrijvingen over sturing in complexe processen in het algemeen speelt ook het managen van risico's in het bijzonder een rol. Daarnaast hebben evenementen het karakter van een project. Hoewel veel evenementen niet als unieke eenmalige gebeurtenissen kunnen worden gezien, hebben ze bijvoorbeeld wel een duidelijk gedefinieerd begin en einde. In aanvulling op de meer algemene sturing in complexe processen luidt de zesde en laatste deelvraag dan ook:

Op welke wijze past de overheid risicomanagement toe op evenementen?

Gezien het projectkarakter van evenementen is ervoor gekozen om vanuit één van de bestaande concepten van risicomanagement deze vraag te beantwoorden. Feitelijk is risicomanagement complementair aan het procesmanagementtraject dat via sturing in complexe netwerken wordt bewandeld. Bovendien is het een aanvulling op de inzichten die vergunningverlening en handhaving opleveren. Ook daar zijn risicomanagementaspecten in verwerkt. Het is van belang hierbij op te merken dat het proceselement van risicomanagement en niet de inhoud nader wordt verkend. Zo zal bijvoorbeeld wel ter sprake komen of een deugdelijke risicoanalyse is gemaakt en welke invloeden een rol hebben gespeeld, of waarom van de standaard is afgeweken, maar zal nadrukkelijk niet de analyse zelf inhoudelijk worden getoetst.

### 1.5 Opbouw van de scriptie

De bovenstaande deelvragen die in de theorie via de eveneens beschreven theorieën nader worden uitgewerkt, leveren uiteindelijk een set inzichten op waarmee de empirie wordt bestudeerd. Deze set inzichten wordt volgens de volgende opbouw samengesteld.

#### Hoofdstuk twee: risicosamenleving

Vanuit de risicosamenleving wordt de houding van de samenleving ten aanzien van risico's en daarmee de context waarbinnen de overheid ten aanzien van risico's moet opereren, beschreven. Daarnaast wordt beschreven hoe de overheid dit functioneel kan doen (vergunningverlening en handhaving). Samen levert dit de eerste set inzichten op, logischerwijze set één genoemd.

#### Hoofdstuk drie, vier en vijf

Vervolgens wordt in de hoofdstukken drie en vier beschreven in welke maatschappelijke context besluitvorming moet worden geplaatst, hoe in complexe processen kan worden gestuurd en welke specifieke kenmerken instituten in dit kader hebben. In hoofdstuk vijf wordt nader ingezoomd op specifiek risicomanagement. Samen levert dit de tweede set inzichten op, set twee genoemd.

### **Analysekader**

In hoofdstuk zes wordt het analysekader gepresenteerd. In dit analysekader worden de sets één en twee gebundeld tot één analysekader. Door middel van dit analysekader zal de empirie worden bestudeerd, zo dient het als basis voor de interviewvragen, maar is het ook de leidraad voor documentanalyse. Met de methodologische verantwoording in hoofdstuk zeven wordt het theoretische deel afgesloten.

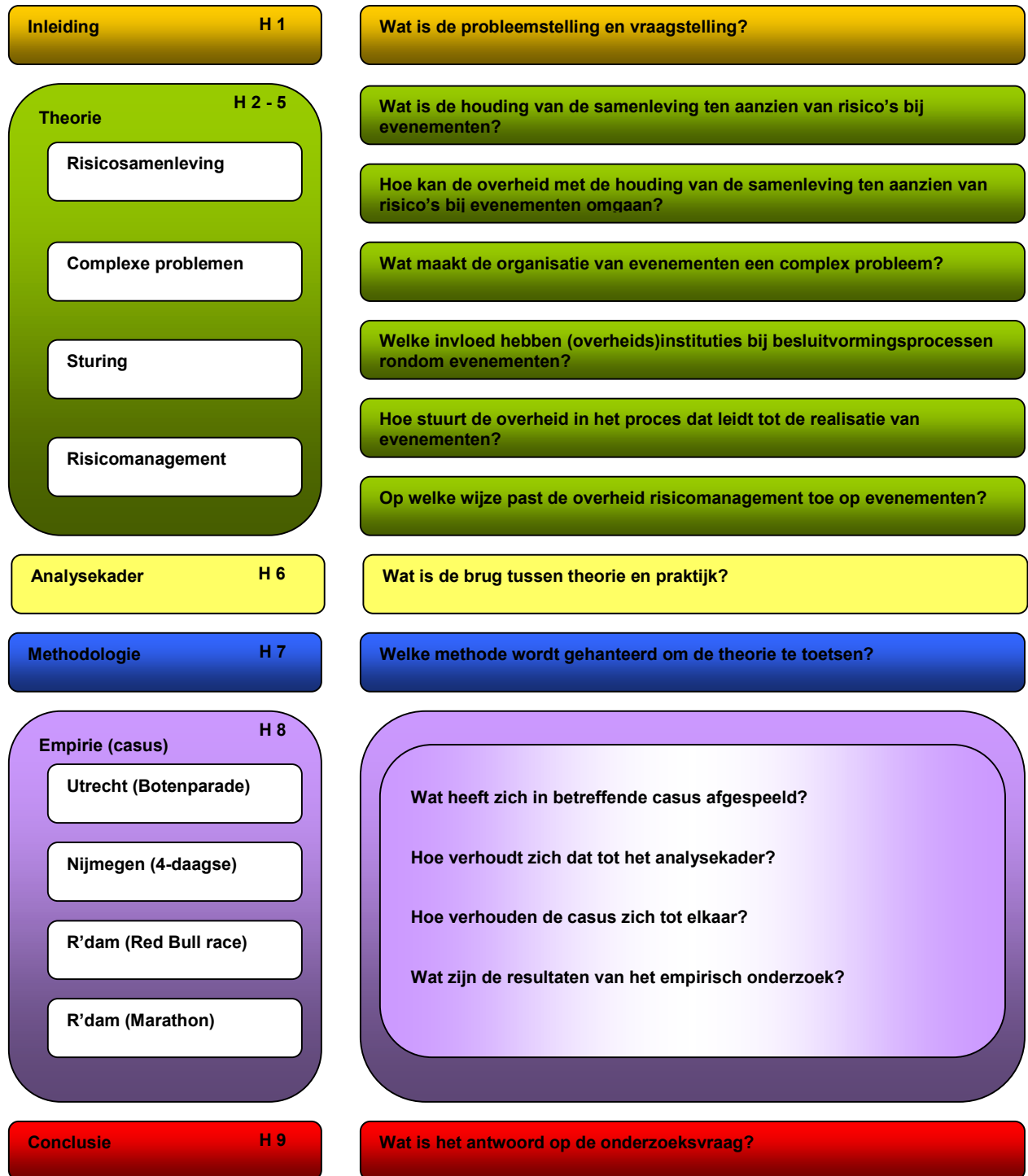
### **Empirie**

In hoofdstuk acht wordt de empirie bestudeerd. Er worden vier casussen beschreven, drie ex post en met de hier verkregen inzichten wordt voor casus ex ante een advies gegeven. De scriptie wordt met het concluderend deel afgesloten.

In de scriptie worden veel begrippen, termen, en afkortingen gebruikt, die wellicht niet voor alle lezers eenduidig zijn. Daarom is een begrippenlijst opgenomen. In deze begrippenlijst wordt aangegeven wat binnen de context van deze scriptie bedoeld wordt met een bepaald begrip, term of afkorting. De betreffende begrippen, termen en afkortingen zijn in deze scriptie cursief gedrukt, zodat snel duidelijk is of er een toelichting op wordt gegeven.

Schematisch ziet de opbouw van de scriptie er als volgt uit:

Figuur 1.1; Schematische opbouw van deze scriptie



## 2 De risicosamenleving als object van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt het begrip risicosamenleving verder uitgewerkt. Dit begrip valt in twee componenten uiteen. De eerste component is het begrip *risico*. Er vallen diverse soorten risico's te onderscheiden, die al dan niet een relatie hebben met de gedachten achter het concept risicosamenleving. De tweede component betreft het begrip samenleving. Niet alleen het soort *risico* is veranderd, maar de houding van de samenleving ten opzichte van risico's is dat ook. De verschillende aspecten van deze verandering worden eveneens in dit hoofdstuk belicht.

Het resultaat is een inventarisatie van de verschillende verschijningsvormen van risico's en er wordt een beeld geschetst hoe de houding van de samenleving ten opzichte van risico's is. De punten die uit dit overallbeeld naar voren komen, worden gebundeld in tabel 2.1, ze dienen tevens als input voor de totale set waarmee de empirie wordt bestudeerd.

### 2.1 De risicosamenleving

De term risicosamenleving is door Ulrich Beck geïntroduceerd in het boek "Risikogesellschaft" uit 1986, de term is in het Engels vertaald als *risk society*" [Adam, Beck en van Loon, 2000]. De these van Beck is dat in de voortschrijdende modernisering de productie van rijkdom hand in hand gaat met de productie van risico's. De schaarste-economie is overwonnen, maar de bronnen ervan zijn vergiftigd. Beck doelt hiermee op de risico's die verbonden zijn aan bijvoorbeeld kernenergie of genetische manipulatie. Risico's die niet aan plaats, tijd of sociale klasse gebonden zijn, maar die iedereen altijd kunnen overkomen zonder dat men zich daartegen kan beschermen. De verdelingsproblematiek wordt overwoekerd door de problemen en conflicten, die uit de verdeling van technisch-wetenschappelijk geproduceerde risico's ontstaan. Hierdoor ontstaat er een paradigmawisseling in de logica, van 'verdeling van rijkdom' naar 'verdeling van *risico*'. "De risicosamenleving is gebaseerd op permanent potentieel gevaar, wat belangrijke consequenties heeft voor de sociale architectuur en de politieke dynamiek van de samenleving" [Beck, 1992, p. 22]. In het beeld van Beck kan dit ertoe leiden dat niet de gevaren op zichzelf, maar degenen die de gevaren vertonen het mikpunt worden. Hij spreekt in dit verband van een zondebokmaatschappij. Recente voorbeelden daarvan zijn landen als Nigeria die met grote milieuproblemen zitten (en daar dus op afgerekend worden) doordat Westerse landen de olie er weghalen. Of Indonesië dat zijn oerwouden kapt omdat het westen zijn hardhout koopt.

Ook hanteert hij de term catastrofemaatschappij, waarmee hij doelt op een maatschappij waarbij de politiek zich baseert op de kans op een ramp. In de risicomaatschappij ligt de nadruk op het gevoel te moeten leven met risico's en alle gevoelens van onzekerheid en onbehagen die daarmee samenhangen.

Boutellier spreekt in dit verband over de veiligheidsutopie, omdat het vanuit zijn perspectief zinvol is om de huidige cultuur in termen van het utopische verlangen naar *veiligheid* te beschrijven en te begrijpen. Behalve het verlangen naar vrijheid kenmerkt deze tijd zich door een enorme drang tot vitaliteit; een ongekeerde en ongeremde vrijheidsbeleving. Boutellier stelt dat een vitalistische samenleving een grote veiligheidsbehoefte genereert en daarmee op een enorme paradox stuit: "teneinde de liberale vrijheid te vieren dient zij te worden begrensd" [Boutellier, 2005, p 3]. De risicosamenleving kenmerkt zich, zoals ook Beck aangeeft, doordat niet langer de verdeling van de welvaart de rode draad is, maar de risico's die de welvaart met zich meebrengt. Typerend voor de cultuur is dat er een utopisch verlangen is naar het samenvallen van maximale vrijheid en optimale bescherming. Het verlangen naar vrijheid staat op gespannen voet met wetgeving, regelgeving en de *handhaving* daarvan. Toch verlangt de maatschappij naar beide. En zolang zich niets voordoet, is iedere wet- of regelgeving overbodig en dient minstens ter discussie te worden gesteld. Maar zodra zich een ramp voordoet, zoals in Volendam of Enschede, wordt de overheid al snel een gebrek aan *handhaving* verweten.

Boutellier beschrijft een ideologieloze samenleving die zich kenmerkt door een 'morele onbestemdheid'. In de jaren '60 en '70 heeft een duidelijke kentering plaatsgevonden in het denken over de staat, de kerk en het gezag. In de loop der jaren is steeds minder respect voor de staat ontstaan, heeft de kerk een aanzienlijke aanhang verloren en worden instituties als politie en het leger nauwelijks nog als gezaghebbend ervaren in Nederland. Dit ontbreken van kaders, van morele

waarden, is lange tijd als wenselijk ervaren. Toch had dit ook een keerzijde. "Dagelijks porno op de televisie, gewelddadigheid op straat en brutale omgangsvormen in de klaslokalen kwamen op in een tijd dat morele vrijheid en culturele gelijkheid gemeengoed waren" [Boutellier, 2005, p 38].

De laatste vijf jaren is weer een omslag te zien, waarbij er een hernieuwde belangstelling is voor het geloof, en er politieke en maatschappelijke discussies worden gevoerd over normen, waarden, fatsoen en beschaving. Uit dit alles blijkt dat de samenleving zoekende is naar houvast, naar duidelijkheid en *veiligheid*, omdat juist de keerzijde van moraliteit (geweld, *onveiligheid*) de huidige cultuur domineert.

De conclusie is dat de samenleving haar eigen utopie heeft ontwikkeld, namelijk het samengaan van tegengestelde behoeften: vrijheid en *veiligheid*. In de praktijk zal dit gewenste maar onhaalbare verlangen leiden tot tegenstrijdige ontwikkelingen en spanningen. Maar het inzicht in deze achtergrond verklaart wel de tweeslachtigheid in politiek en beleid. "Het verklaart waarom mensen om *handhaving* van regels vragen waar ze zich niet aan houden" [Boutellier, 2005, p 67].

In ieder geval leidt de utopie ertoe dat de samenleving bang is geworden. Bang voor aanslagen, bang voor milieurampen, bang voor alles wat je kan overkomen. In plaats van het streven naar het goede in het leven, is een houding ontstaan van het vermijden van het ongewenste. En vooral op dat punt wordt een claim gelegd bij de overheid. Die wordt als eerste aangewezen als het ongewenste zich toch voordoet. De voorbeelden zijn er in overvloed. Of het nu gaat om de watersnoodramp in Limburg (1993), de Herculesramp in Eindhoven (1996), de legionellabesmetting in Bovenkarspel (1999) of de brand in het cellencomplex van Schiphol (2005); de overheid heeft in de beleving van de samenleving onvoldoende gehandeld om het ongewenste te voorkomen.

## 2.2 Rol van de overheid in relatie tot veiligheid

Het sturen van een samenleving die bang is, leidt ertoe dat het veiligheidsthema overal in terugkomt. Overal dreigt namelijk gevaar en er zullen altijd risico's zijn. Het dilemma van altijd aanwezige risico's is dat ultieme *veiligheid* onbereikbaar is. De overheid is sinds 1993 actief beleid gaan voeren op *veiligheid* met de Integrale Veiligheidsrapportage. Tweejaarlijks wordt nu aan de hand van specifieke veiligheidsthema's een nieuwe nota "Veiligheidsbeleid" geschreven. Ook worden op Europees, landelijk en regionaal niveau commissies in het leven geroepen, die zich met het thema *veiligheid* bezighouden. De moeilijke vraag die de overheid steeds moet beantwoorden, is of zij zich nu juist moet terugtrekken of dat zij zich moet profileren. Moet regelgeving geminimaliseerd worden of moet er meer *handhaving* komen? Is *veiligheid* vooral een centrale kwestie of een decentraal probleem? In dat kader wordt wel duidelijk dat steeds meer veiligheidsvraagstukken op lokaal niveau moeten worden opgelost. De gemeente en politie gaan met vele partijen samenwerkingsrelaties aan om de *veiligheid* te handhaven. Bij de organisatie van *evenementen* worden gemeentelijke diensten betrokken, de GGD, de brandweer, ziekenhuizen, winkeliers- en bewonersverenigingen enzovoort. Veel gemeentes hebben ook een eigen veiligheidsbeleid geformuleerd. Rotterdam heeft in 2002 ten behoeve van het thema Veiligheid een dienstoverstijgende Directie Veiligheid opgetuigd<sup>2</sup>. Boutellier constateert dat zich op het terrein van *veiligheid* een ontwikkeling voltrekt die past bij de netwerksamenleving. Om veiligheidsvraagstukken te kunnen oplossen is het van wezenlijk belang in de bestuurlijke netwerken om een gemeenschappelijke oriëntatie en wederzijdse afhankelijkheid te hebben. Om de roep naar *veiligheid* te kunnen beantwoorden, zullen overheden hun verantwoordelijkheden moeten nemen. Dit betekent vooral het anticiperen op en voorkomen van risico's. Omdat het thema *veiligheid* zowel de noodzakelijke gemeenschappelijkheid als de wederzijdse afhankelijkheid in zich heeft, leent dit thema zich bij uitstek voor een netwerkperspectief. In hoofdstuk 3 zal hierop nader worden ingegaan. Tegelijk leidt het verlangen naar *veiligheid* ertoe dat we de normatieve functie van instituties herontdekken. "Instituties geven geborgenheid, lezen ons de les over goed en kwaad, leren ons over de waarde van de ander ten opzichte van de eigen motieven en emoties en over de omgangsvormen die daarbij passen en geven een stem aan de burger" [Boutellier, 2005, p 252]. Ook het institutionele perspectief zal in het volgende hoofdstuk verder worden uitgediept.

Wildavsky ziet in het managen van risico's drie aandachtspunten [Wildavsky, 1998];

---

<sup>2</sup> Bron: [www.rotterdamveilig.nl/](http://www.rotterdamveilig.nl/)

- In de eerste plaats stelt hij, in het verlengde van de theorie van Boutellier, dat risicovolle en welvaartverbeterende aspecten van economische activiteit moeilijk van elkaar zijn te onderscheiden. Met andere woorden, welvaart kan niet alsmaar verbeterd worden, zonder een hoger *risico* te lopen.
- Ten tweede, hoe welvarender men is, hoe veiliger en gezonder men leeft. De geschiedenis leert dat mensen in welvarende gemeenschappen langer leven en minder beroepsgebonden afwijkingen vertonen dan in arme gemeenschappen. Op korte termijn en over het geheel genomen levert het nemen van risico's een (economisch) voordeel op en wellicht ook een veiliger maatschappij. Maar door de scheiding van arm en rijk zullen rijke delen van de wereld meer profiteren dan arme delen van de wereld. Vaak zullen de arme delen met de risico's van de rijke delen worden opgescheept. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de ramp met de Probo Koala, waarvan het chemisch afval in Ivoorkust is gedumpt.
- Ten derde, preventie (het zo veel mogelijk vermijden van risico's) moet niet zonder meer worden verkozen boven veerkracht (het accepteren van risico's). De keuze die gemaakt moet worden tussen de preventiestrategie en veerkrachtstrategie wordt vaak niet bewust gemaakt, zo blijkt in de praktijk. Preventief handelen ligt dicht bij de natuur van de mens dan bewust risico's op zich af te laten komen. Alleen wanneer preventieve maatregelen buitenproportioneel duur worden of maatschappelijk ongewenst zijn, wordt wel gekozen voor de veerkrachtstrategie. De dominante cultuur met betrekking tot risico's is, dat men liever het zekere voor het onzekere neemt.

Waar het in het publieke debat over moet gaan, is hoe er een evenwicht gevonden kan worden tussen enerzijds veerkracht en anderzijds preventie. Door te joggen krijg je een betere conditie, wat gezond is. Tegelijk loop je een iets verhoogd *risico* op een hartaanval. Door het nemen van risico's kun je je verder, sneller en beter ontwikkelen dan door risicomijdend gedrag. De vraag is natuurlijk wanneer je moet kiezen voor veerkracht, en wanneer voor preventie. Waar het gaat om risico's waarvan de gevolgen bekend en niet rampzalig groot zijn, lijkt preventie zinvol. Preventie kan bijvoorbeeld door wet- en regelgeving in combinatie met *handhaving* gerealiseerd worden. Bij onduidelijke risico's is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om preventief te handelen. In die gevallen is het beter om een inschatting te maken wat het verlies (de veerkracht) zou zijn en hoe daarmee kan worden omgegaan. Het is daarbij van belang om de zaken zo te regelen, dat er flexibel op een incident gereageerd kan worden.

Uit voorgaande theoretische concepten van Boutellier en Wildavsky blijkt, dat de overheid een belangrijke en complexe verantwoordelijkheid heeft waar het gaat om het nemen van risico's en de zorg voor de openbare orde en *veiligheid*. De overheid neemt die verantwoordelijkheid op basis van de reguleringsketen. In 1986 heeft de toenmalige milieuminister P. Winsemius een model gepresenteerd dat hij de reguleringsketen heeft genoemd [Van Neerven, 2005, p 10]. Dit model is erop gebaseerd dat in iedere vorm van samenleving problemen of 'vraagstukken' voorkomen. Die problemen of vraagstukken worden deels door de overheid opgepakt, voor zover die een bovenindividueel karakter hebben, door het treffen van beleidsplannen. Deze plannen bevatten beleidsdoelen, die de overheid wil realiseren. Echter, beleidsplannen hebben geen rechtskracht en kunnen daarom de burger niet binden. De beleidsplannen dienen daarom te worden getransformeerd in wet- en regelgeving (waarin de normen zijn gesteld die zo nodig verder worden vertaald in vergunningen of andere beschikkingen), vervolgens in uitvoering en *handhaving*. Wetgeving, normering, uitvoering en *handhaving* zijn de schakels in de reguleringsketen die Winsemius als fenomeen heeft gepresenteerd.

Ook Cachet gaat in op de complexe rol die de overheid heeft waar het gaat om *veiligheid*. Hij concludeert dat de rol van de overheid bij het produceren van *veiligheid* 'belangrijk, maar tegelijkertijd ook beperkt is' [Cachet, 2005, p 141]. Cachet noemt enkele punten die het veiligheidsvraagstuk problematisch maken, zoals:

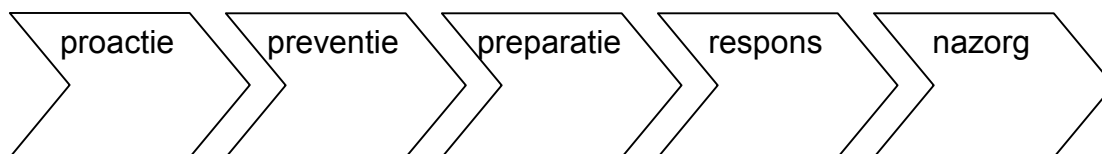
- het gegeven dat *veiligheid* een heel breed terrein is, variërend van openbare orde tot natuurrampen;
- het gaat over wat mis gaat (*onveiligheid*) en wat er mis kan gaan (*risico*);
- iedereen gebruikt de term *veiligheid*, maar niet iedereen bedoelt er hetzelfde mee;
- de werkelijkheid en de wenselijkheid van *veiligheid* liggen ver uiteen;

- de politieke keuze wat een belangrijk veiligheidsvraagstuk is, en wat nog belangrijker is, maakt het een normatief vraagstuk;
- de overheid moet haar ambities en beloften op het gebied van *veiligheid* waarmaken, terwijl ze volledige *veiligheid* nooit kan garanderen. Als de overheid er vervolgens niet in is geslaagd de maatschappij te vrijwaren van risico's omdat zich een ramp heeft voltrokken, komt de legitimiteit van de overheid onder druk te staan;
- de vraag wat de overheid moet bijdragen aan *veiligheid*, en wat aan de burgers en maatschappelijke organisaties gelaten moet worden.

Deze punten maken dat sturing van *veiligheid* moeilijk is, omdat het een dergelijk complex, ambigu en gevoelig onderwerp is. Nu zijn veel publieke vraagstukken complex, ambigu en gevoelig, waardoor dit niet een unieke eigenschap van sturing op *veiligheid* is. En daar waar sturing mogelijk is, zal hooguit sprake zijn van bijsturing; het concept van de maakbaarheid van de samenleving is al enige tijd achterhaald. Maar ondanks dat sturing van *veiligheid* moeilijk is, zijn er vele voorbeelden van succesvolle sturing op *veiligheid* [Cachet, 2005, p 15].

Cachet ziet de rol van de overheid vooral als initiërend en faciliterend; 'effectief omdat anderen gestimuleerd en geholpen worden (zelf) hun problemen op te lossen'. Veiligheid is het resultaat van gedeelde verantwoordelijkheid, waarin overheid, burgers, bedrijfsleven en (maatschappelijke) organisaties hun deelverantwoordelijkheid hebben. De overheid kan daarom maar voor een beperkt deel verantwoordelijk worden gehouden voor de *veiligheid* van de samenleving. De bijdrage aan de *veiligheid* door de overheid zit vooral in het maken van wet- en regelgeving, het verlenen van vergunningen en het handhaven van de regels. Dit zijn de eerder genoemde schakels uit de regulingsketen.

Het vraagstuk van *veiligheid* is door allerlei ontwikkelingen de laatste jaren steeds ingewikkelder geworden. In de vorige paragraaf is dit al verklaard. Dit maakt dat het aspect '*veiligheid*' in een ander bestuurlijk perspectief is komen te staan. Veiligheid is een thema geworden bij vrijwel alle ontwikkelingen die in gang worden gezet door het openbaar bestuur; bij de aanleg van nieuwe infrastructuur, bij de bouw van scholen, in het openbaar vervoer, bij *evenementen* enzovoort. Hoewel zij daar niet alleen voor verantwoordelijk gehouden kan worden, is de verantwoordelijkheid van de overheid met betrekking tot *veiligheid* het voorkomen van rampen (proactie en preventie), het voorbereid zijn om inbreuken op de *veiligheid* te bestrijden (preparatie) en het werkelijk bestrijden van noodsituaties (repressie en nazorg). Dit wordt ook wel de *veiligheidsketen*<sup>3</sup> genoemd.



Met proactie wordt bedoeld op het maken van beleid op het gebied van *veiligheid*. Daarmee dient de overheid zo veel mogelijk te voorkomen dat zich gevaarlijke situaties kunnen voordoen. Zo zijn er milieuregels dat er geen giftige stoffen op zee gedumpt mogen worden, krijgen veelplegers van justitie een speciale behandeling, moet een cafébaas van de gemeente een horecaverunning hebben en krijgen we van het KNMI een weeralarm als er een hevige storm dreigt.

Preventie is gericht op maatregelen die de *veiligheid* bevorderen. Een voorbeeld van preventie is het handhaven van regels door middel van *toezicht*. Om voetbalrellen te voorkomen, worden diverse middelen ingezet om ervoor te zorgen dat de verschillende supportersgroepen elkaar niet naar het leven staan. Zo wordt er door politie, ME en begeleiders op toegezien dat de supportersgroepen fysiek van elkaar gescheiden blijven.

Preparatie gaat over het optimaal zijn voorbereid op ongevallen. Het houden van rampenoefeningen is hier een goed voorbeeld van, maar ook het zorg dragen voor de bereikbaarheid van een wijk zodat de brandweer voorafgaand aan een ramp voorbereid is op de bestrijding daarvan. Ook moeten goede afspraken gemaakt worden met ziekenhuizen en de gemeentelijke begraafplaatsen voor het geval er veel dodelijke slachtoffers te betreuren zijn.

<sup>3</sup> Bron: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid [www.nifv.nl]

Vanaf het moment dat zich een ramp heeft voorgedaan, dient een aantal acties uitgevoerd te worden, zoals het optuigen van de operationele rampenorganisatie, het vaststellen van risico's voor de omgeving, het behandelen van slachtoffers enzovoort. Deze acties vallen onder de respons. De *veiligheidsketen* eindigt met de nazorg. Daarbij gaat het vooral om evaluatie en onderzoek achteraf, om vergelijkbare rampen in de toekomst te kunnen voorkomen.

Proactie en preventie hebben vooral betrekking op de preventiestrategie van Wildavsky, preparatie, respons en nazorg hebben vooral betrekking op de veerkrachtstrategie.

### 2.3 Rol van de overheid in relatie tot evenementen

De overheid vervult verschillende rollen met betrekking tot de organisatie van *evenementen*. In het bijzonder is er een rol weggelegd voor de lokale overheid, omdat er in dit verband van wordt uitgegaan dat het *evenementen* in de openbare ruimte van een gemeente betreft.

De eerder genoemde reguleringsketen is van toepassing op de rol van de overheid in relatie tot *evenementen*. Zodra een willekeurige organisator van *evenementen* (vaak een stichting) komt met een aanvraag voor de organisatie van een *evenement*, zijn de belangrijkste rollen van de overheid die van beoordelaar, coördinator en handhaver. Deze rollen komen tot uiting in de volgende taken:

- in behandeling nemen van de aanvraag; een aanvraag zal niet in behandeling worden genomen als deze niet tijdig of niet op de juiste wijze is aangeleverd. Gemeentes hebben de criteria voor aanlevering doorgaans vastgelegd in het *evenementen*beleid;
- beoordelen van de aanvraag; de gemeente heeft of maakt een *evenementen*beleid aan de hand waarvan zij het *evenement* kan toetsen, coördineren en handhaven. Er zal beoordeeld worden of het type *evenement* past binnen de grenzen van het *evenementen*beleid van de betreffende gemeente. Ook vragen als zijn er bijzondere veiligheidsrisico's mee gemoeid, is er maatschappelijk draagvlak voor het *evenement*, of is er een betrouwbare organisator, zijn relevant;
- toekennen of afwijzen van subsidies; er kunnen bij de (lokale) overheid motieven zijn om het *evenement* een subsidie te verstrekken, bijvoorbeeld wanneer het *evenement* van bijzondere culturele of sportieve waarde is voor de stad;
- toekennen of afwijzen van vergunningen; door het verstrekken van de vergunningen geeft de overheid toestemming voor de organisatie van het *evenement*. Of de organisator in aanmerking komt voor de benodigde vergunningen wordt door de lokale overheid getoetst aan de hand van de daarvoor geldende regelgeving op het gebied van onder meer milieu en *veiligheid*;
- eventueel (mede) organiseren van het *evenement*; er vindt dan afstemming plaats tussen betrokken gemeentelijke diensten, de politiek en de organisator, er worden afspraken gemaakt met veiligheidsorganisaties (brandweer, GGD, politie, ziekenhuizen) enzovoort;
- handhaven van de openbare orde en *veiligheid* tijdens het *evenement*; *handhaving* is de laatste schakel uit de reguleringsketen, in dubbel opzicht. Het is in deze keten niet alleen de laatste stap, maar ook als andere beleidsinstrumenten (voorlichting, communicatie, educatie etc.) niet gewerkt hebben, is *handhaving* (op zich ook een zelfstandig beleidsinstrument) het eindstation. Hier is het gezegde: "Wie niet horen wil moet voelen" dus van toepassing. Willen de schakels hun werk binnen de keten effectief doen, dan dient een terugkoppeling tot stand te komen van praktijkervaringen en -problemen tijdens het *evenement* naar de wet - en regelgeving en zo nodig aanleiding geven tot bijstelling van het *evenementen*beleid. Zo niet, dan kan de keten worden vergeleken met een kapotte cv-installatie. De thermostaat kan oneindig vaak ingesteld worden, maar de gewenste temperatuur zal niet worden bereikt, totdat een lekkend verwarmingspaneel is gerepareerd en het systeem letterlijk en figuurlijk weer gesloten is.

De overheid kan onmogelijk alle risico's die zich tijdens een *evenement* kunnen voordoen beheersen en moet dat, analoog aan de theorie van Wildavsky, ook niet willen. Duidelijk is wel, dat zowel op het gebied van risico's en risicobeheersing als op het gebied van verantwoordelijkheid, *toezicht* op *evenementen* een cruciale rol speelt. Immers, zonder *toezicht* geen *handhaving*, en zonder *handhaving* een verhoogd *risico*. Het toezichtvraagstuk wordt vaak gekoppeld aan het begrip ministeriële verantwoordelijkheid. Maar ook de veranderende maatschappelijke verhoudingen, meer mondigheid bij de burger en het verlangen naar een risicoloze samenleving worden genoemd als oorzaak voor het toegenomen belang voor *toezicht* [Van der Knaap, 2002, p 1]. Ook volgens Docters



van Leeuwen vervult *toezicht* naast waarheidsvinding en rechtspreken, 'een steeds belangrijker rol bij het borgen van zekerheden, waaronder *veiligheid* [Docters van Leeuwen, 2002, p 99]. Daarom wordt op dit aspect dieper ingezoomd.

Toezicht is de bestuursrechtelijke evenknie van de strafrechtelijke surveillance en opsporing. Beide zijn vormen van publiekrechtelijke *handhaving*. Deze vormen zijn te onderscheiden van de civielrechtelijke *handhaving*. Over het algemeen staat *toezicht* aan het begin van alle handhavings sancties. De toezichthouder voert zijn geregelde controle uit, wat preventief zou moeten werken op de onder *toezicht* gestelde. Daarnaast vervult de toezichthouder vaak een adviserende en voorlichtende rol naar de onder *toezicht* gestelde. Het doel hiervan is het voorkomen van het overtreden van regels. Daar waar de toezichthouder handhavingmiddelen moet gaan inzetten om de onder *toezicht* gestelde te corrigeren, verlaten we het domein van *toezicht* en belanden we in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke maatregelen.

Toezicht is een functie in een beleidssysteem, één van de functies in het drieluik beleid, uitvoering en *toezicht* [Witteveen, 2000, p1]. De functie van *toezicht* is zowel het *toezicht* houden op de uitvoering van beleid, als een middel om actoren die met de overheid te maken krijgen, vertrouwen te geven in die overheid [Borghouts, 2002, p 140]. Anderen noemen als functie van *toezicht* ook het informeren over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken, informeren over de effecten van beleid en ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid [Pechthold<sup>[1]</sup>, 2005, p 9].

De samenleving heeft uiteenlopende en soms tegenstrijdige verwachtingen van de overheid. De meeste mensen verwachten een samenleving waarin zaken als onderwijs, politie en justitie of gezondheidszorg goed georganiseerd zijn. En men verwacht dat er bij grote *evenementen* overal aan gedacht is, zodat zich geen rampen kunnen voordoen. Die goede organisatie verlangt ook dat er sprake is van gelijkwaardigheid, rechtvaardigheid en legitimiteit. Om dat te kunnen borgen zijn regels en afspraken nodig, waarbij de samenleving ervan uitgaat dat de overheid op de naleving daarvan toeziet, en ingrijpt waar misstanden zijn. Tegenover deze sterke roep om *toezicht*, is ook een groeiende afkeer van regelzucht (red tape) in de samenleving. Mensen willen geen last hebben van regels of *toezicht*. Ook de overheid realiseert zich dat regelgeving soms te complex is geworden, en neemt initiatieven om red tape te verminderen. Zo wil de gemeente Rotterdam de overlast door regelgeving verminderen en heeft daartoe de Rotterdamse Regelgevingkamer (Rgk) opgericht. Kortom, vanuit de samenleving is de (tegenstrijdige) verwachting dat de overheid zowel regels moet stellen en *toezicht* moet houden als zo veel als mogelijk regels afschaffen. Vanuit de overheid is de verwachting dat *toezicht* zich moet beperken tot aanvulling op initiatieven vanuit de samenleving [Pechthold<sup>[2]</sup>, 2005, p 1].

Het is niet eenvoudig om tot in detail aan te geven wat nu precies de rol van de toezichthouder is. Immers, dit is afhankelijk van de situatie waarover *toezicht* wordt gehouden. Om de rol te duiden als 'het houden van *toezicht*' is weinig zinvol omdat het niets toevoegt aan de omschrijving. Daarom beperken we ons hier tot het omschrijven van een aantal rollen, die we op basis van de literatuur bij meerdere toezichthouders zijn tegengekomen:

- bijdragen aan een leefbare samenleving
- bijdragen aan een goed functionerende overheid
- bewaken van de kwaliteit van het openbare bestuur
- handhaven van wet- en regelgeving
- voorkomen van misstanden.

De toezichthouder zit in het beleidsdrieluik tussen het beleid en de uitvoering van *evenementen*. Op basis van het vastgestelde beleid wordt de uitvoering getoetst door de toezichthouder. De toezichthouder heeft daarmee een bijzonder machtige positie, maar loopt tegelijk een aantal risico's. Docters van Leeuwen noemt het *Atlascomplex*, de *moral hazard* en verkleving met de sector. Je kunt niet de hele wereld op je rug dragen omdat iedereen daarom vraagt. Het *Atlascomplex* is het *risico* dat de toezichthouder door deze druk geen onderscheid meer kan maken tussen de zaken die hij moet regelen, wat hij moet controleren en waarvoor hij medeverantwoordelijk is. Het gevolg is dat hij aan zijn werkelijke taak niet meer toekomt.

Moral hazard betreft het verslappen van de aandacht. De toezichtgenietende partij hoeft niet scherp te zijn, want er is altijd nog de controle van de toezichthouder. De toezichthouder repareert wat de

toezichtgenieter heeft laten liggen. Bovendien gaan ook de eindgebruikers ervan uit dat er een kwaliteitsproduct geleverd wordt door de toezichtgenietende partij, omdat die partij onder *toezicht* staat. De eindgebruiker is daarmee ook minder scherp.

De derde valkuil betreft de situatie waar de toezichthouder 'kind aan huis is' is bij de toezichtgenieter. Door de intieme samenwerking kan de toezichthouder zich gaan identificeren met de problemen van de toezichtgenieter.

## 2.4 Soorten risico

Het woord '*risico*' is een heel gangbaar begrip in de Nederlandse taal, maar het heeft vele dimensies waardoor er verschillende betekenissen aan verbonden kunnen worden. In deze paragraaf wordt ingegaan op verschillende dimensies van het begrip *risico*.

### 2.4.1 Interne en externe risico's

Interne risico's zijn risico's die vanuit de organisatie zelf komen. Het is hierbij belangrijk om te onderkennen dat organisatie een relatief begrip is. Hiermee kan de organisatie van een *evenement*, maar ook een (lagere) overheid bedoeld worden. Wat voor de ene organisatie een intern *risico* is, kan voor de andere organisatie een extern *risico* zijn. Zo was de ontploffing van de kerncentrale in Tsjernobyl voor de fabriek een intern *risico*, en voor de rest van Europa een extern *risico*.

Een extern *risico* is dus een *risico* dat van buiten de organisatie komt en niet of nauwelijks door de organisatie valt te beïnvloeden (maar het gevolg van het *risico* wel). Men kan niet voorkomen dat het gaat regenen, maar met het opzetten van een paraplu kan voorkomen worden dat men nat wordt. Aangezien de term organisatie bij interne risico's een relatief begrip is, geldt dat evenzeer voor organisaties ten aanzien van externe risico's. Vanwege deze relativiteit is het koppelen van organisaties een manier om externe risico's toch te kunnen managen. Hierbij valt te denken aan het Kyoto-overleg om de uitstoot van broeikasgassen te beperken, of aan het antiproliferatieverdrag om het verspreiden van kernwapens tegen te gaan [De Beer, 2005, p. 77-85].

### 2.4.2 Statische en dynamische risico's

Een statisch *risico* betreft een object, en is een *risico* dat eenduidig is. Het is er, om het zo uit te drukken. Een dijk is gebouwd om water te tegen houden. Het *risico* is dat de dijk bezwijkt. Een andere manier om statisch *risico* te omschrijven is als een *risico* waarbij geen winst gemaakt kan worden. Het beste resultaat dat kan worden geboekt, is dat *risico* wordt gereduceerd of uitgesloten, waardoor de impact niet plaatsvindt.

Een dynamisch *risico* is een *risico* dat ontstaat als gevolg van actie, van handelen. Indien de actie achterwege blijft, doet ook het *risico* zich niet voor. Waarom de handeling en dus het *risico* toch nemen?

Velen zal de reclame, waarbij blijkt dat er met het kopen van een lot een groot *risico* bestaat om miljonair te worden, bekend voorkomen. Natuurlijk wordt er een negatief *risico* genomen. Er kan immers verlies optreden, namelijk doordat het bewuste lot niet getrokken wordt. Maar met het nemen van *risico* bestaat ook nadrukkelijk de mogelijkheid dat er winst gemaakt wordt.

Het gaat daarom niet noodzakelijkerwijs om het voorkomen van het *risico*, maar om het uiteindelijke resultaat, namelijk winst.

Dergelijke *risico*-investeringen worden gevaarlijker naarmate het *risico* moeilijker is in te schatten. Juist bij de grote risico's is dat het geval. Er kan dan een probleem ontstaan door het nemen van maatregelen die ontworpen waren om problemen te voorkomen. De ramp in Tsjernobyl is hier een voorbeeld van.

Een dynamisch *risico* wordt genomen omdat er een kans op winnen bestaat. Winnen is in dit geval niet alleen financieel gewin.

## 2.5 Risico als complex begrip

In deze paragraaf wordt het begrip *risico* verder uitgewerkt. Bedoelt iedereen hetzelfde wanneer het begrip *risico* gehanteerd wordt?

### 2.5.1 Eén probleem, meerdere risico's

In het probleemstellende hoofdstuk is de volgende definitie van *risico* gehanteerd:

“Risico is de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt vermenigvuldigd met het effect van die gebeurtenis en de kans dat een bepaald scenario waarin de eerder genoemde kans plaatsvindt voorkomt, dit in tegenstelling tot het begrip onzekerheid waarbij de kansen niet berekend zijn.”<sup>4</sup>

Voor een goed begrip van het concept *risico* is deze definitie eigenlijk niet afdoende. Vooral door de term impact kan onduidelijkheid ontstaan. Want wat is de impact van een *evenement* waar gewonden te betreuren zijn? Zijn dat de gewonden of is dat de financiële en imagoschade die dit voor de overheid tot gevolg heeft?

Nadat er gewonden zijn gevallen ontstaat er in feite een nieuw *risico*, namelijk imagoschade voor de overheid. Bestrijding van dit uiteindelijke *risico* geschiedt in twee stappen. In de eerste plaats wordt geprobeerd de kans op een calamiteit bij een *evenement* te beperken. Vervolgens wordt getracht de kans op imagoschade voor de overheid tot een minimum te beperken. Het is belangrijk te onderkennen dat deze risico's in het verlengde van elkaar liggen, zoals ook in het volgende voorbeeld het geval is.

In Afrika vallen veel doden als gevolg van ziektes. Indien als impact het overlijden van mensen wordt gekozen en als doel het verkleinen van de kans op overlijden, moeten eigenlijk twee risico's worden verkleind.

Om te beginnen kunnen pogingen gedaan worden om te voorkomen dat iemand ziek wordt. Als iemand toch ziek geworden is moet via medische zorg voorkomen worden dat die persoon aan de ziekte overlijdt.

Het belang van het onderkennen dat een probleem uit meer dan één *risico* is opgebouwd is tweeledig.

In de eerste plaats kan de aard van de risico's zo verschillen dat er aparte trajecten moeten worden opgestart om het probleem het hoofd te bieden. Zo is het voorkomen van ziekten in Afrika onder andere te bereiken door voorlichting, door drinkwatervoorzieningen te verbeteren, of door de voedselvoorziening te verbeteren. Het genezen van ziektes berust veel meer op medische wetenschap. Door het verschil in expertise die nodig is om beide problemen op te lossen is het raadzaam beide problemen in aparte trajecten op te lossen.

In de tweede plaats kan worden afgewogen welk *risico* het best kan worden verminderd in termen van effectiviteit en inspanning. Als bereikt kan worden dat ziek worden kan worden voorkomen, is medisch ingrijpen niet langer noodzakelijk. Het is dan niet opportuun veel energie, tijd en geld te steken in het verbeteren van de medische dienstverlening. Of omgekeerd, als AIDS met een pil die vijf eurocent kost valt te genezen, is een grootscheepse mediacampagne om de ziekte te voorkomen weggegooid geld. In de praktijk zal de werkelijkheid zich tussen deze twee uitersten bevinden. Het is dan een zorgvuldig afwegingsproces om te bepalen of het rendabel is veel te investeren om *risico a* nog iets te verkleinen, of dat de energie beter besteed kan worden aan het verkleinen van *risico b*.

### 2.5.2 Risico's: een gevolg van een afweging van waarden

De centrale taak van de overheid is het gezaghebbend toedelen van waarden [Ringeling, 2004, p. 146]. Een consequentie die Ringeling uit deze definitie trekt is dat uit het feit dat over waarden gesproken wordt, het niet past indien de overheid slechts aandacht besteedt aan de toedeling van één waarde.

Ook bij risico's wordt een afweging tussen waarden gemaakt. Een van de afwegingen die bij het zorgvraagstuk bijvoorbeeld speelt, is die van collectiviteit versus individualiteit. Een van de kritieken op de nieuwe zorgverzekering is dat aan collectiviteit wordt ingeboet.

Bij de bouw van de Oosterscheldekering heeft het milieu als waarde een duidelijke rol gespeeld, er is hier een andere waarde, namelijk budget, voor aangepast. Zo is er bij het bouwen van de Deltawerken in het algemeen een afweging tussen bescherming tegen hoog water en kosten gemaakt. Het *risico* beperken had een duidelijke financiële grens. Door de financiële grens ruimer te nemen, kon de kans op een overstroming en daarmee het *risico*, wellicht worden verkleind. In dit

<sup>4</sup> Bron: <http://www.mijnwoordenboek.nl/encyclopedie/NL/Risico>

voorbeeld zal een andere afweging van deze twee waarden, bijvoorbeeld meer geld beschikbaar stellen, invloed hebben op de mate waarin *risico* gelopen wordt. Ofwel er is een verband tussen de waardeafweging en de grootte van het *risico*.

Een waardeafweging kan ook impliciet gevolgen hebben voor een *risico*. Het gevolg van een afweging is dan niet of het *risico* groter of kleiner wordt, maar dat het zich vertaalt in de bereidheid tot het nemen van een *risico*. Blijkbaar wordt het belangrijk gevonden om grote *evenementen* te organiseren. Het feit dat een groot *evenement* leidt tot meer risico's is blijkbaar acceptabel. Deze acceptatie komt voort uit het feit dat met de organisatie van het *evenement* winst zowel in materiële als immateriële zin valt te behalen. Het gevolg van deze waardeafweging is dat er bereidheid is tot het nemen van een groter *risico*. Risicoloos gedrag zou immers zijn, om het *evenement* niet te organiseren.

## 2.6 De samenleving

Zoals al gesteld volgt een groot deel van wat hier beschreven wordt de lijn van risicosamenleving. Er is een aantal aspecten te onderscheiden in de relatie tussen de samenleving en risico's.

De Beer stelt dat iemand die aan *risico* blootstaat drie dingen kan doen, namelijk [1] het *risico* accepteren, [2] het *risico* proberen te verminderen, of [3] een verzekering afsluiten tegen de gevolgen van het *risico* [De Beer, 2005, p. 77].

### Ad 1: accepteren

In de moderne samenleving is, onder anderen volgens Ulrich Beck, ten opzichte van het verleden een verschuiving zichtbaar wat betreft het accepteren van risico's.

Waar vroeger, in het voorindustriële tijdperk, rampen ons overkwamen en de schuld bij de 'goden' werd gelegd, worden ze nu aan (politieke) groepen toegerekend. Er moet een schuldige aan te wijzen zijn. De basishouding is immers dat in deze tijden waarin we alles weten, waarin we alles kunnen een begrip als pech steeds minder gebruikelijk wordt. Alles is het gevolg van menselijk handelen en een ramp dus ook. Hiermee is een ramp het gevolg van menselijk handelen, of het nu een fout is van de overheid, de industrie, of een politicus. Zelfs bij natuurrampen is dat het geval: één van de verwijten die geuit zijn bij de tsunami bijvoorbeeld is dat de meeste landen niet waren voorzien van een meldsysteem.

Tegelijkertijd hebben de door de modernisering veroorzaakte risico's een extern karakter. Zelfs overheden op nationaal niveau zijn beperkt in staat om deze risico's te reduceren.

### Ad 2: verminderen of voorkomen van risico's

Het verminderen van risico's is de kern van dit verslag. Om risico's te verminderen is management nodig. Risicomangement wordt behandeld in hoofdstuk vijf. Alleen een projectmatige blik op het verminderen van risico's is in de publieke sector niet voldoende. Vandaar dat in de hoofdstukken drie en vier het netwerkperspectief en het institutioneel perspectief uiteen worden gezet en wordt aangegeven hoe in deze context gestuurd kan worden.

### Ad 3: verzekeren van risico's

Rondom het begrip *risico* is een volledige branche ontstaan, namelijk de verzekeringsbranche. Een verzekering voorkomt niet dat een *risico* zich voordoet, maar dekt bijvoorbeeld de financiële schade als gevolg van het voorgevallen *risico*. Vanaf de periode dat de eerste handelsschepen over de oceaan voeren, zijn verzekeringen afgesloten [Beck, 1999]. In eerste instantie waren dat individuele risico's en dus ook individuele verzekeringen. Met de technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen is het systeem van verzekeren steeds verder verfijnd. Er heeft tevens een verschuiving van individuele verzekeringen naar collectieve verzekeringen plaatsgevonden. De collectieve ziektekostenverzekering is daar een voorbeeld van. De werkloosheidsverzekering is een ander voorbeeld. De twee aan elkaar gerelateerde kenmerken die deze collectieve verzekeringen hebben, is in de eerste plaats risicospreiding. Door de kans op een ziekte voor de gehele groep te bepalen, kunnen voor de gehele groep de kosten berekend worden en deze kosten kunnen vervolgens hoofdelijk worden omgeslagen.

Om een collectieve ziektekostenverzekering ook werkelijk te realiseren, is het tweede kenmerk solidariteit nodig. De complete groep verzekert zich en daarmee is elk individu verzekerd. In

Nederland werd solidariteit ook afgedwongen, bijvoorbeeld door bijdrage aan het ziekenfonds verplicht te stellen [De Beer, 2005, p. 77].

Ook op het terrein van verzekeren heeft de vooruitgang, net als bij risico's, geleid tot twee gevolgen. Enerzijds heeft de vooruitgang geleid tot betere verzekeringssystemen waardoor voor individuen risico's zijn afgenomen. Zo heeft de collectieve ziektekostenverzekering ertoe geleid dat goede medische zorg voor iedereen bereikbaar werd. Anderzijds heeft de vooruitgang ertoe geleid dat nieuwe, niet inschatbare en dus onverzekerbare risico's zijn ontstaan.

Als gevolg van de technologische vooruitgang is het steeds beter mogelijk om risico's aan individuen toe te delen. Met de risicogroep als gevolg. Gecombineerd met een trend als individualisering heeft dat als effect dat collectieve verzekeringen onder druk komen te staan. Waarom meebetalen aan de ziektekosten van een verstokte roker? Met veel werkervaring en een goede opleiding lijkt het een slechte investering om WW-premie te betalen. Bij het ziektekostenstelsel is de eerste stap in deze richting gezet. Hoewel een groot deel van het verzekeringspakket nog standaard is, is dit standaardpakket verkleind en dient er aanvullend verzekerd te worden. Bovendien is marktwerking niet alleen toegestaan, maar wordt dit met de maatregelen versterkt. Discussies of een kostbare ingreep als een levertransplantatie nog wel voor iedereen bereikbaar moet zijn, worden openlijk gevoerd. Kortom, de solidariteitsgedachte komt hiermee onder druk te staan. [ISS 2006]

Het verschijnsel dat individuen ofwel hun *risico* gaan verkleinen of zich minder solidair gaan opstellen, doet zich ook voor bij verzekeringsmaatschappijen. De eerste stap zoals zojuist geschreven is het nieuwe zorgstelsel. Paul de Beer trekt de lijn verder door. Uit geneeskundig oogpunt is genetisch onderzoek zinvol. Iemand met aanleg voor darmkanker kan preventief onderzocht worden, waarmee voorkomen wordt dat iemand ook ziek wordt. Het biedt ook de mogelijkheid voor premiedifferentiatie en risicoselectie. Hiermee kan een verzekeringsmaatschappij patiënten selecteren. Des te verder deze selectie wordt doorgevoerd, des te oninteressanter een bepaalde risicogroep wordt.

Een gevolg van deze kennis is dat individuen vervolgens proberen hun risicopositie te verbeteren, hoewel dat niet altijd mogelijk is. Roken is aantoonbaar slecht. Stoppen is een alternatief waardoor de kans op een ernstige ziekte wordt verkleind. Om niet ziek te worden van de schadelijke stoffen die in het Rotterdams havengebied uitgestoten worden is het wellicht verstandig uit Rozenburg te verhuizen. Indien de financiële middelen ontbreken, is dit echter geen uitvoerbare optie.

## 2.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn diverse varianten van het begrip *risico*, al dan niet vanuit het perspectief van de risicosamenleving, nader belicht. Tevens is in het perspectief van de risicosamenleving de reactie van de samenleving op risico's beschreven.

De volgende elementen worden in dit hoofdstuk benadrukt.

Als gevolg van de modernisering is er een nieuwe categorie risico's ontstaan. Hoewel deze risico's zijn ontstaan als gevolg van menselijk handelen, is de impact van deze risico's niet in te schatten. Het zijn daarom geen interne, maar externe risico's.

Als gevolg van de technologische vooruitgang zijn meer risico's aan individuen toe te wijzen. Het gevolg hiervan is het ontstaan van risicogroepen. Groepen personen die een verhoogd *risico* lopen.

Veel problemen bestaan niet uit een enkel *risico*, maar zijn een resultante van meerdere risico's. Indien deze risico's op wezenlijk verschillende vakgebieden liggen, moeten aparte werkgroepen ingericht worden om de gescheiden risico's te reduceren. Ook dient te worden afgewogen in welk *risico* het best geïnvesteerd kan worden om het uiteindelijke probleem zo goed mogelijk het hoofd te bieden.

Aan de beslissing of en zo ja hoe risico's genomen worden, gaat één of meerdere waardeafweging(en) vooraf.

Er is een drietal manieren om op risico's te reageren: accepteren, verminderen of voorkomen en verzekeren. Accepteren is in de hedendaagse maatschappij een probleem: als er iets fout gaat moet

er een schuldige zijn. Risico's verminderen wordt in de hoofdstukken drie en vier verder behandeld. Bij verzekeren zijn er collectieve en individuele verzekeringen mogelijk. Vanwege de toenemende kennis zijn risico's beter toe te wijzen aan individuen, hierdoor ontstaan risicogroepen. Door een toenemend individualisme komen collectieve verzekeringen onder druk te staan. Dit samen levert een overallbeeld op van onbehagen en kritiek tegenover *risico* en overheid.

Sturing op *veiligheid* is moeilijk, juist vanwege de diversiteit aan ontwikkelingen en de ambigue houding van de samenleving ten opzichte van risico's en *veiligheid*. Het borgen van *veiligheid* is in een aantal handelingen te onderscheiden. Het totaal aan handelingen wordt ook de reguleringsketen genoemd: proactie – preventie – preparatie – respons – nazorg.

Tevens kan de overheid een aantal verschillende rollen in relatie tot *evenementen* spelen, vaak speelt vooral de lokale overheid de verschillende rollen die parallel lopen met de reguleringsketen. Daarnaast kan de overheid in meer (medeorganisator) of mindere (vergunningverlener) mate betrokken zijn bij (de organisatie van) het *evenement*.

Binnen de samenleving is een hang naar vrijheid, normen en kaders vervagen. Deze toenemende vrijheid leidt tot een afnemend gevoel van *veiligheid*. Daarnaast worden risico's niet meer geaccepteerd. Er moet een schuldige aangewezen worden als er iets fout gaat. Ook is er een toenemende drang naar plezier maken; omdat risico's niet worden geaccepteerd, moeten hierdoor 'veilige risico's' worden genomen.

In onderstaande tabel wordt het hoofdstuk samengevat om zo de verbanden tussen de diverse deelgebieden te duiden:

**Tabel 2.1; Set 1**

| Categorie   | Type                            | Beschrijving  | Relatie  |
|-------------|---------------------------------|---|--|
| Risico      | Collectief                      | Als gevolg van de modernisering is er een nieuwe categorie risico's ontstaan. De impact van deze risico's zijn niet in te schatten. Het bewustzijn van deze risico's ontbreekt. Iedereen wordt met deze risico's geconfronteerd   | Modernisering, concept van de risicosamenleving                                      |
| Risico      | Individueel                     | Als gevolg van de technologische vooruitgang zijn meer risico's aan individuen toe te wijzen. Het gevolg hiervan is het ontstaan van risicogroepen. Groepen personen die een verhoogd <i>risico</i> lopen   | Modernisering, concept van de risicosamenleving                                      |
| Risico      | Één probleem, meerdere risico's | Soms bestaat een probleem uit twee of meer gescheiden risico's. Bij de opbouw van het probleem dient hiermee rekening gehouden te worden  | Afweging van waarden. Probleemstelling, consensus over de aard van het <i>risico</i> |
| Risico      | Waardeafweging                  | Risico's zijn mede het gevolg van waardeafwegingen. Dit uit zich op twee manieren.<br>1. Het <i>risico</i> wordt expliciet beïnvloed door de waardeafweging.<br>2. Het <i>risico</i> wordt impliciet beïnvloed door de waardeafweging   | Publieke opinie, legitimiteit. Externe en interne risico's                           |
| Risico      | Intern/extern                   | Interne risico's ontstaan als het gevolg van handelen. De waardeafweging heeft direct invloed op de omvang van het <i>risico</i> . Het gevaar bestaat dat deze afweging impliciet gemaakt wordt waardoor onnodig risico's genomen worden. Externe risico's zijn aanwezig. De waardeafweging focust hier op beperking van het <i>risico</i> . Aangezien het vaak risico's met een 'grensoverschrijdend karakter' betreft, moeten oplossingen ook op internationaal niveau gezocht worden | Publieke opinie, afwegen van waarden   |
| Risico      | Statisch/dynamisch              | Statische risico's zijn min of meer bekend, ze kunnen met redelijke nauwkeurigheid vastgesteld worden. Voor dynamische risico's geldt dat niet. Ze hebben een grote mate van onvoorspelbaarheid   | Dynamische risico's zijn als gevolg van de modernisering toegenomen                  |
| Risico      | Winst                           | Met het nemen van dynamisch <i>risico</i> kan winst worden behaald. Door geen actie te ondernemen wordt geen <i>risico</i> gelopen. Met winst in het vooruitzicht kan er bereidheid tot nemen van <i>risico</i> zijn<br>Een andere vorm van winst waardoor risico's kunnen worden genomen is om een ander <i>risico</i> te doen afnemen. Het denkkader dat risico's alleen vermeden moeten worden dient van deze kanttekening te worden voorzien. Risico nemen kan ook winst opleveren  | Hoofdstuk 3 en 4   |
| Samenleving | Accepteren                      | Accepteren is in de hedendaagse maatschappij een probleem: als er iets fout gaat moet er een schuldige zijn   | Concept risicosamenleving  |
| Samenleving | Verminderen                     | Handelen om het <i>risico</i> te verkleinen   | Hoofdstukken 3 en 4  |
| Samenleving | Verzekeren                      | Bij verzekeren zijn er collectieve en individuele verzekeringen mogelijk. Vanwege de toenemende kennis zijn risico's beter toe te wijzen aan individuen hierdoor ontstaan risicogroepen. Door een toenemend individualisme komen collectieve verzekeringen onder druk te staan  | Risicosamenleving, individualisering   |

|             |             |   |  |
|-------------|-------------|---|--|
| Samenleving | Beleving    | Binnen de samenleving is een hang naar vrijheid, normen en kaders vervagen. Deze toenemende vrijheid leidt tot een afnemend gevoel van <i>veiligheid</i><br>Bovendien moet het nemen van risico's ook veilig gebeuren | Riscosamenleving, publieke opinie      |
| Overheid    | Proactie    | Maken van beleid ten aanzien van <i>veiligheid</i>  | Samenleving, <i>veiligheid</i> creëren |
| Overheid    | Preventie   | Maatregelen om <i>veiligheid</i> te bevorderen  | Samenleving, <i>veiligheid</i> creëren |
| Overheid    | Preparatie  | Optimaal voorbereid zijn op ongevallen  | Samenleving, <i>veiligheid</i> creëren |
| Overheid    | Respons     | Handelen nadat een ramp zich heeft voorgedaan   | Samenleving, <i>veiligheid</i> creëren |
| Overheid    | Nazorg      | Evaluatie en onderzoek achteraf om toekomstige problemen te voorkomen   | Samenleving, <i>veiligheid</i> creëren |
| Overheid    | Evenementen | Er zijn diverse manieren waarop de overheid bij een <i>evenement</i> betrokken kan zijn. Als uitvoerder van de reguleringketen, maar bijvoorbeeld ook als (mede)organisator   | Organisatie <i>evenement</i>           |

### 3 Netwerken en instituties

Er zijn verschillende modellen waarlangs het functioneren van de overheid kan worden bekeken. Afhankelijk van de gekozen focus, of eigenlijk beperking van de werkelijkheid, zullen andere facetten van de risicosamenleving naar voren komen.

#### 3.1 Perspectiefkeuze

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op risico's en de risicosamenleving. Dit beeld van de samenleving geeft de condities en randvoorwaarden van het beleid dat gevoerd kan gaan worden. Hier kwam duidelijk naar voren hoe de houding van de samenleving is ten aanzien van risico's. Het inzicht in de samenleving leidt ook tot draagvlak of legitimiteit voor beleid dat gevoerd kan gaan worden ten aanzien van risico's en heeft daarmee in belangrijke mate invloed op de wijze waarop het probleem wordt gedefinieerd. Bij de probleemdefinitie ten aanzien van de organisatie van *evenementen* en de bijbehorende *risico*-inventarisatie worden dus ten aanzien van draagvlak en legitimiteit in belangrijke mate de inzichten van de risicosamenleving verwerkt. Zo bestaat bijvoorbeeld vanuit het perspectief risicosamenleving een grote wens tot het maken van plezier. Hiermee wordt het moeilijker voor de overheid om het organiseren van *evenementen* te verbieden.

Een tweede inzicht ten aanzien van het definiëren van en het sturen op problemen wordt geleverd door het netwerkperspectief.

Complexe netwerken kenmerken zich door veel verschillende betrokken actoren met onderlinge afhankelijkheden en tegelijk eigen doelen, percepties, belangen en strategieën. Met behulp van het netwerkperspectief wordt inzicht gegeven in dergelijke complexe netwerken. Ook de institutionele kant van overheidsorganisaties speelt een rol van betekenis voor risico's. De weging van belangen, adviezen en regelgeving, alsook het gevaar van routinematig werken kunnen gevolg hebben voor de mogelijkheden om risico's te minimaliseren. Daarom worden in dit hoofdstuk het netwerkperspectief en het institutionele perspectief uitgewerkt en een koppeling gelegd naar de risicosamenleving. Om risico's te kunnen minimaliseren is sturing ofwel management nodig. Het hoofdstuk dat hierop volgt zal ingaan op sturing in complexe netwerken.

#### 3.2 Netwerkperspectief

Bij het wegnemen of managen van risico's hebben veel partijen een belang en moeten veel verschillende actoren samenwerken om hun individuele of gezamenlijke belang behartigd te krijgen. Een manier om deze samenwerking in beeld te krijgen is het bezien van de risicosamenleving vanuit het netwerkperspectief.

Er is door de jaren heen een scala aan theorieën ontwikkeld om te verklaren wat de wezenlijke kenmerken zijn van het beleidsproces. Beleid kan benaderd worden vanuit een pluralistisch perspectief, waarbij de rol van macht centraal staat in het denken; is macht gefragmenteerd maar redelijk gelijk verdeeld, of is macht geconcentreerd in de handen van een elitair groepje? Het pluralistische model benadrukt de verscheidenheid en het gewicht van de verschillende belangengroepen.

Een andere benadering is het 'rational choice'-perspectief. Hierbij wordt uitgegaan van de stelling dat eigenbelang en berekenend gedrag, als gevolg van falende marktmechanismen, bepalend zijn voor de totstandkoming van beleid.

Het corporatistisch perspectief gaat uit van een systeem van belangenvertegenwoordiging, waarbij twee varianten zijn te onderkennen. Het staatscorporatisme als autoritair en antiliberaal systeem en het sociale corporatisme dat het pluralisme als overheersende vorm heeft vervangen. Het corporatistische model beschrijft de samenwerking tussen belangengroepen en de staat.

Vanuit deze evolutie van beleidstheorieën zijn ook het netwerkperspectief en het institutionele perspectief voortgekomen. In de volgende twee hoofdstukken zullen deze perspectieven worden uitgediept, om uiteindelijk te komen tot een vergelijking van verschillende gezichtsvelden, op basis waarvan een beter totaalbeeld van de werkelijkheid ontstaat.



### 3.2.1 Netwerktheorie

In veel wetenschappen heeft theorievorming plaatsgevonden betreffende netwerken. In de scheikunde wordt onderzocht waarom deeltjes van een bepaalde omvang elkaar opzoeken. De technische wetenschap, die het elektrisch gedrag van elektrische circuits bestudeert, heet netwerktheorie. Informatietechnologie zou nooit zo ver ontwikkeld zijn zonder praktische uitwerking van een netwerktheorie; zowel virtuele als fysieke netwerken vormen de infrastructuur van de technologie. In de sociologie en psychologie denkt men na over de invloed en kracht van sociale netwerken op individuen en de maatschappij.

Een *netwerk* kan worden omschreven als een verzameling van drie of meer knooppunten die met elkaar verbonden zijn. "De afstand tussen twee knooppunten van een *netwerk* wordt gemeten in het aantal verbindingen of links. Wanneer knooppunt A direct verbonden is met B dan zeggen we dat de afstand tussen A en B één is. Wanneer A en B niet direct met elkaar verbonden zijn maar een wederzijdse bekende delen, dan is de afstand 2" [Benschop, 2006].

Benschop stelt dat het startpunt van een *netwerk* een aantal op zichzelf staande knooppunten (actoren, *nodes*) is. Als er voldoende verbindingen worden gemaakt, ontstaat een cluster. Zodoende kan men langs de verbindingen van elk knooppunt naar een ander knooppunt gaan.

Castells bestudeert vanuit sociologisch perspectief de hervorming van het kapitalisme die als gevolg van de (informatie)technologische revolutie is ontstaan [Debroux, 2000, p. 9-22]. Over de hele wereld zijn volgens Castells economieën afhankelijk van elkaar, wat heeft geleid tot andere relaties tussen staat, economie en samenleving. Organisaties worden in netwerken gestructureerd en binnen de organisaties ontstaan netwerken met andere organisatieonderdelen en organisaties.

De kern van de theorie van Van Dijk is dat netwerken de adaptieve capaciteit van actoren kunnen verhogen. Dit gebeurt in drie aan elkaar gekoppelde processen; interactie, variatie en selectie [Van Dijk; 2001].

Netwerken zijn bij uitstek geschikt voor interactie, omdat ze de (inter)acties van de elementen binnen een systeem en tussen systemen intensiveren. Daarnaast leidt interactie tot variatie, omdat er meer mogelijkheden zijn om contacten te leggen, te communiceren en informatie uit te wisselen. Het derde proces is de selectie. Dit proces maakt de netwerkconstructie zo succesvol, omdat hiermee het doel van het *netwerk* bereikt wordt. Dit doel kan omschreven worden als het kiezen van de meest succesvolle actoren en acties. Dit is geen uniek doel voor een *netwerk*, maar een *netwerk* is wel bij uitstek geschikt om dit doel te bereiken.

Wat de theorieën gemeen hebben is dat het denken over netwerken blijkbaar te maken heeft met bepaalde ordeningsprincipes. Afhankelijk van het object van onderzoek wordt nagedacht over de oorzaken en gevolgen van samenspel en samenhang van de elementen en over de openheid dan wel geslotenheid van het systeem.

### 3.2.2 Kenmerken van de netwerkomgeving

De netwerkomgeving kenmerkt zich door een veelheid aan spelers uit de publieke en de private sector, gericht op verschillende (soms conflicterende) doelen en belangen. Om de doelen te kunnen bereiken zijn de partijen gebaat bij interactie, onderhandeling en het sluiten van compromissen. Binnen de netwerkomgeving is geen centrale regie of autoriteit die sturing geeft aan (beleids)processen.

Ondanks het ontbreken van de centrale autoriteit, zal er bij de overheid altijd behoefte bestaan om in meer of mindere mate haar invloed te doen gelden binnen een netwerkomgeving. Kickert onderkent drie methoden om het *netwerk* te beïnvloeden [Kickert, 1997, p. 166-191].

De instrumentele benadering is een *top-down*benadering waarbij de overheid probeert, ondanks haar beperkte mogelijkheden, het *netwerk* te beïnvloeden.

De interactiebenadering richt zich op de afhankelijkheid van de deelnemers uit het *netwerk*.

Samenwerking staat hier centraal om gezamenlijk tot een resultaat te kunnen komen.

De derde methode is de institutionele benadering van netwerkmanagement. Deze benadering legt de nadruk op de institutionele samenhang van regels en structuren, die vormgeven aan interactie. Het

probleem waar men bij deze benadering tegenaan loopt, is het feit dat regels en culturen niet bijzonder vatbaar zijn voor verandering.

### 3.2.3 Netwerk (en) organisatie

Organisaties kunnen op veel manieren ontworpen worden. Afhankelijk van het product of de dienst die wordt voortgebracht, de doelstelling van de organisatie en de markt waarin de organisatie zich begeeft, zullen keuzes gemaakt worden voor flexibiliteit of controle, voor interne of externe focus, voor een divisie of functionele structuur enzovoort. In een netwerksamenleving wordt het voor organisaties makkelijker om een netwerkorganisatiestructuur te hanteren. Bij deze organisatievorm kiest de organisatie ervoor om zich toe te leggen op die activiteiten waarin zij het best is, en laat andere partijen de rest opknappen (*outsourcing*). Er vindt dan een vorm van subcontractering plaats, waarbij taken aan andere partijen zijn uitbesteed, maar deze taken vanuit een klein hoofdkantoor gecoördineerd worden. Daft typeert de netwerkorganisatie als een horizontale structuur, maar het is een totaal andere benadering van structurering van de organisatie dan traditionele vormen van structurering. "The network may be viewed as a central hub surrounded by a network of outside specialists,...Rather than being housed under one roof, or located within one organization, services such as accounting, design, manufacturing, and distribution are outsourced to separate organizations that are connected electronically to the central hub" [Daft, 2001, p 252].

Klinkenberg en Rietveld gaan een stap verder dan Daft, en stellen dat niet elke organisatie een netwerkorganisatie is, maar dat je wel iedere organisatie als *netwerk* kunt beschouwen. Zij omschrijven een netwerkorganisatie als een verzameling autonome organisaties, elk met een unieke competentie (binnen het *netwerk*) en beperkte functionaliteit, die ad hoc samenwerken om een bepaald doel te realiseren [Klinkenberg, 2002 p 144-147]. Klinkenberg en Rietveld maken een verschil tussen netwerkorganisaties (financieel zelfstandige organisaties) en netwerken van organisaties (financieel eigendom is geen kenmerk), en stellen dat er slechts een gradueel verschil bestaat.

Edwards geeft aan, dat vanuit het netwerkperspectief gezien organisaties niet op zich staan, maar deel uitmaken van een (maatschappelijke) context. De context of 'omgeving' is kortweg te omschrijven als datgene wat niet tot de organisatie zelf gerekend wordt. De context wordt beïnvloed door actoren (belanghebbenden) en factoren (economische groei, technische ontwikkeling) [Edwards, 2000, p38].

Netwerken zijn volgens Klijn en Van Twist te omschrijven als "min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen". Zo gezien is de context een wereldwijd *netwerk* van in elkaar hakende netwerkjes van onderlinge afhankelijkheden en belangen. De afhankelijkheden en belangen zijn gekoppeld aan de actoren, die binnen het *netwerk* de knooppunten vormen. Actoren kunnen deel uitmaken van meerdere netwerken, en dus ook de verbinding vormen tussen twee of meer netwerken. Ze leggen contacten met andere actoren om bepaalde hulpbronnen te verwerven, om zodoende de eigen doelstellingen te kunnen realiseren. Het kan daarbij gaan om financiële of personele resources, maar ook om politieke legitimiteit.

Een *actor* kan een organisatie zijn, maar ook een organisatieonderdeel, een afdeling of een individueel persoon.

### 3.2.4 Netwerken en beleidsvorming

Zoals aangegeven zijn veel beleidstheorieën de netwerkbenadering voorgegaan. Vooral de procesbenadering uit de jaren '70 heeft een belangrijke basis gelegd voor het netwerkdenken. Al deze theorieën gaan uit van een benadering waarbij meerdere partijen een rol spelen ('multi-actor-benadering').

Het is ook in deze periode dat het begrip '*netwerk*' binnen de bestuurswetenschappen betekenis krijgt. Men komt tot het inzicht dat de invloed die organisaties en hun relatiepatronen op elkaar uitoefenen, rechtstreeks invloed heeft op de beleidsprocessen. Een wezenlijk verschil met vroegere theorieën is, dat binnen de netwerkbenadering een focus ligt op de institutionele context waarbinnen het beleid wordt gevormd. De wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren (in dit geval instituties) als voorwaarde voor een netwerkomgeving impliceert dat beleid alleen maar kan worden ontwikkeld en

uitgevoerd als instituties samenwerken. Rondom beleidsonderwerpen zullen dus verzamelingen van min of meer autonome instituties ontstaan, elk met een unieke competentie en beperkte functionaliteit, die (ad hoc) samenwerken om beleid te vormen of uit te voeren. Daarbij is het van groot belang te realiseren, dat alle actoren binnen het *netwerk* een eigen doelstelling nastreven, en die trachten te realiseren door inzet van de zelfgekozen strategie.

Vanuit de netwerkbenadering gezien komen beleidsprocessen alleen tot stand als verschillende actoren relaties met elkaar aangaan, omdat ze daar een zeker belang bij hebben. Het belang zit hem altijd in het realiseren van doelstellingen, maar alle actoren kunnen hun doelstelling beter realiseren door gebruik te maken van de middelen en mogelijkheden van andere actoren. Als een *actor* niet het resultaat krijgt dat hij voor ogen had, zal hij een zeer passief *actor* worden of in het uiterste geval het *netwerk* verlaten. Als gevolg hiervan kunnen beleidsprocessen stuklopen.

Het is voor het beleidsproces dus van groot belang dat alle actoren in zekere mate hun doel kunnen realiseren. Het probleem dat hierbij speelt, is dat die doelen nogal uiteenlopend van aard kunnen zijn, soms zelfs tegenstrijdig. Een ander probleem dat zich voordoet, is dat niet alle actoren even sterk (machtig) zijn. Sommige actoren zijn sterker doordat ze veel meer relaties naar andere actoren en andere netwerken hebben, wat een kennis en relatie voorsprong geeft. Beschikbaarheid over middelen kan actoren ook sterker en populairder maken dan andere. Als gevolg van een bepaalde positie binnen het *netwerk*, is een *actor* in meer of mindere mate in staat om het beleidsproces te beïnvloeden, en dus tot een succes te laten komen of te frustreren. De mogelijkheid om bewust en actief in een *netwerk* te participeren om beleidsvorming te frustreren kan zelfs een doel op zich zijn. Dit wordt ook wel aangeduid als 'hindermacht'.

### 3.3 Complexe problemen

De Tweede Maasvlakte en de Betuweroute zijn beide voorbeelden van recente controversiële en complexe projecten. De eerste plannen stammen uit de vorige eeuw en beide projecten zijn nog niet afgerond. Dat wordt allereerst veroorzaakt doordat het probleem het probleem is. Een objectief probleem bestaat namelijk niet, een probleem wordt als zodanig gedefinieerd. De werkelijkheid is subjectief. Het gevolg van deze stelling is dat in complexe projecten waarin veel verschillende partijen een belang hebben er dus ook veel verschillende probleemdefinities bestaan. Of zoals Ringeling het verwoordt: "Het zijn sociale constructies. Er is bovendien niet sprake van één constructie. Er zijn meerdere constructies in omloop" [Ringeling in: Edwards, 2000, p31]. Zo zijn bijvoorbeeld bij zowel de Betuweroute als de Tweede Maasvlakte de meningen of er de economische noodzaak aanwezig is verdeeld, worden beide projecten vanuit milieuoverwegingen niet wenselijk geacht en zijn voornamelijk veel particulieren bij de Betuweroute vanwege onteigeningen tegen de komst van de spoorlijn geweest.

Deze verschillende inzichten ten aanzien van het probleem vertalen zich naar de oplossingen of de te formuleren doelen. Actoren verschillen niet alleen van inzicht over het probleem, maar tevens over de oplossing, of doel, van een project. Ingewikkelde maatschappelijke problemen kenmerken zich daardoor door een grote mate van 'ontembaarheid'. Te meer omdat de problemen traditionele rechtsgebieden en de grenzen tussen publieke en private sector doorkruisen [Klijn, 2004, p. 1]. Problemen van complexe aard vragen daarom om een toegesneden oplossing.

### 3.4 Netwerk en onzekerheden

Volgens Michael Hill hebben netwerktheorieën geholpen te verklaren waarom het moeilijk is om vanuit een *top-down* perspectief grote projecten te implementeren. De omgeving is dan zo complex dat centrale sturing zonder inbreng of betrokkenheid van alle actoren niet het gewenste resultaat oplevert. Hill baseert zich hierbij mede op onderzoek van Pressman en Wildavsky [Hill, 2005, p. 176-179]. Er bestaat vanuit netwerktheorie niet een centrale 'machthebber', maar diverse actoren die allen, in wisselende mate, een deel van de macht hebben. Er ontstaat afhankelijkheid tussen de diverse actoren, die niet zonder elkaar kunnen. De hiërarchie is in een dergelijke omgeving vervangen door horizontale netwerken.

Een dubbele ontwikkeling kan hier worden gezien. Als gevolg van specialisatie, professionalisering, decentralisatie, individualisatie en informatisering ontstaan er steeds meer plaatsen waar personen, groepen of organisaties beslissingen nemen. Tegelijkertijd zijn andere groepen, personen of organisaties juist vanwege deze trends van deze beslissingen afhankelijk. Enerzijds is er dus een

groeïende fragmentatie en anderzijds is er een grotere wederzijdse afhankelijkheid. Voor Castells reden om te stellen dat we in een netwerksamenleving leven [Klijn, 2004, p. 3].

De kern van een *netwerk* is dus dat groepen, personen en organisaties niet los van hun omgeving kunnen functioneren. Ze hebben de omgeving nodig om diverse redenen zoals: kennis, middelen of (hinder)macht. Een bijkomstigheid van deze afhankelijkheid is wel dat meerdere actoren deel gaan uitmaken van het probleem, waarmee tevens een variëteit aan probleem- en doelbelevingen het project in wordt gebracht. Het gevolg hiervan is dat behalve dat een moeilijk te definiëren probleem opgelost moet worden, deze probleemdefiniëring tot stand moet komen in een dynamische omgeving waarbij actoren eigen belangen hebben en dus strategisch gedrag vertonen en waarbij institutionele grenzen worden overschreden. Hiermee zijn complexe problemen in grote mate ontembaar, er bestaat weinig zekerheid over de uitkomst van een project of proces, met als gevolg dat er dus ook onzekerheid over het effect van de eigen inspanningen op de uitkomst, bestaat. Dit uit zich op de drie volgende terreinen: inhoudelijke onzekerheid, strategische onzekerheid en institutionele onzekerheid.

#### 1. Inhoudelijke onzekerheid

Volgens Simon is 'doelrationaliteit' het streven om alle noodzakelijke informatie rondom een probleem te verzamelen teneinde met deze informatie tot een (de) goede oplossing te komen [Hill, 2005, p. 146-147]. In geval van complexe problemen kleven er beperkingen aan doelrationaliteit. Om te beginnen is het maar de vraag of de goede informatie aanwezig is [Klijn, 2004, p. 6]. Zo is de kennis over een ziekte als kanker beperkt, door het ontbreken van informatie zijn daardoor ook niet alle vormen goed behandelbaar. Ook voor ingewikkelde maatschappelijke problemen zijn er grenzen aan de informatie. Zo lieten in geval van de Betuweroute modellen die antwoord moesten geven of de lijn economisch rendabel zou worden verschillende uitkomsten zien. Daarbij kan er te laat in het traject kennis beschikbaar komen, waardoor deze kennis niet meer wordt ingezet. Daarnaast wordt de informatie door de verschillende actoren verschillend geïnterpreteerd en worden waarden en feiten door elkaar gebruikt [Hill, 2005, p. 146-147]. Verschillende actoren hebben immers verschillende percepties bij het probleem en er is tussen de actoren verschil in kennen en kunnen. Het gevolg hiervan is dat meer informatie niet per se leidt tot meer duidelijkheid, meer informatie kan zelfs leiden tot een grotere onzekerheid [Klijn, 2004, p. 6].

#### 2. Strategische onzekerheid

Aangezien actoren verschillende en zelfs tegenstrijdige doelen kunnen hebben bij ontembare problemen, hebben ze ook verschillende strategieën om hun doel te bereiken. Temeer doordat ze vaak niet of niet volledig op de hoogte zijn van de percepties die andere actoren in hetzelfde spel hebben [Klijn, 2004, p. 6]. Bovendien spelen ze in op de acties die andere actoren ondernemen. Dit maakt het in grote mate onvoorspelbaar welke strategische zet op welk moment gedaan zal gaan worden. Aangezien actoren in hun wil het eigen doel te realiseren niet geneigd zijn volledige openheid van zaken te geven, is het moeilijk zo niet onmogelijk strategische onzekerheid uit te bannen. Zeker niet als in acht genomen wordt dat in een netwerkstructuur hiërarchisch afdwingen nagenoeg onmogelijk is.

#### 3. Institutionele onzekerheid

Behalve dat personen in een *netwerk* opereren, maken ze ook deel uit van een organisatie. Organisaties hebben doorgaans hun eigen cultuur, regels, meningen en dergelijke. Dit betekent niet alleen dat dit de blik op het ontembare probleem kan versmallen tot de expertise van de eigen *institutie*, maar zelfs dat personen van verschillende instituties tegenover elkaar kunnen komen te staan [Klijn, 2004, p. 7]. Een simpel voorbeeld van dat laatste is de brandweerman die vindt dat een cafédeur naar buiten open moet slaan, zodat mensen in geval van nood snel naar buiten kunnen. De gemeenteambtenaar wijst vervolgens op de verordening dat deuren niet over de openbare weg mogen openen, omdat een voorbijganger er dan tegenaan zou kunnen lopen. Om niet in conflict te raken met de eigen organisatie zullen deelnemers huiverig zijn ten opzichte van vernieuwingen. Omdat deze gedragingen zo zijn ingesloten zijn ze zeer moeilijk te veranderen.

Het gevolg van de inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid maakt het volgens Klijn moeilijk voor maatschappelijke actoren om goed te handelen in het spel rond complexe

maatschappelijke problemen. Tegelijkertijd worden deze maatschappelijke actoren gedwongen, bijvoorbeeld door politieke of maatschappelijke druk, om wel aan de oplossing van het probleem mee te werken. Logischerwijs doen veel organisaties dit door in eerste instantie op de volgende standaardwijzen te proberen het probleem het hoofd te bieden.

#### 1. Informatie verzamelen

In een poging om de inhoudelijke onzekerheid te reduceren, wordt onderzoek gedaan om kennis over het probleem te vergaren. Echter, zoals al is beschreven, bestaat er zelden objectieve kennis over het probleem door de verschillende beelden van de verschillende actoren bij complexe problemen. Het probleem en daarmee de kennis, wordt door verschillende actoren verschillend gedefinieerd en geïnterpreteerd. Meer informatie kan hierdoor zelfs tot grotere inhoudelijke onzekerheid leiden.

#### 2. Top-downmaatregelen

Een tweede standaardreactie is het treffen van *top-down*maatregelen om zo de strategische en institutionele onzekerheid te counteren. De *top-down*maatregelen zijn er immers op gericht de vrijheid van handelen van de andere actoren te reduceren. Er zit een aantal gevaren aan deze standaardhandelwijze. Om te beginnen laten actoren zich niet zomaar beperken of uitsluiten, dit zal tot hevige protesten leiden. Daarnaast wordt het creatieve proces gesmoord, met suboptimale oplossingen als resultaat. Ook kunnen hiermee actoren die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het proces (gedeeltelijk) worden buitengesloten.

De standaardwijze van reageren zal de problemen vaak niet verkleinen maar vergroten. Complexe problemen dienen daarom niet op een standaardwijze te worden aangepakt. Gezien de inhoudelijke, strategische en institutionele context is het niet slechts een intellectueel probleem, maar ook een strategische en institutionele uitdaging, aldus Klijn.

De kern is dat actoren samen een resultaat moeten boeken en dat om een gezamenlijk resultaat te kunnen bereiken de klassieke *top-down*sturing vervangen moet worden door horizontale sturing.

Sturingstrategieën moeten dus worden afgestemd op verschillende actoren die in hetzelfde proces vanuit hun eigen percepties hun eigen doelen nastreven. Of ze daarbij willen deelnemen aan het totale proces hangt mede af van de spelregels waarmee het spel gespeeld wordt en van het eigen belang of strategie [Klijn in: Edwards, 2000, p. 41].

Sturing bestaat daarom in belangrijke mate uit invloed uitoefenen op de actoren, op de regels waarlangs interactie plaatsvindt en van het kunnen inspelen op het eigen belang van de individuele *actor*, of anders gezegd op het doorgronden van de actorstrategie.

Sturing heeft hiermee het kenmerk van een strategisch spel. De vergelijking met het kaartspel bridge is wellicht het beste. Door het bieden en door het spelen van bepaalde kaarten wordt informatie met de partner uitgewisseld, maar de tegenstander kijkt en luistert mee. Uit de informatie die wordt vergaard, wordt de conclusie over het beste speelplan getrokken. Zekerheden zijn er niet, niet alle kaarten zijn immers zichtbaar. Bovendien kan een tegenstander expres zo spelen dat hij een bepaalde indruk over de verdeling van zijn kaarten wekt, die hij of zij in werkelijkheid niet bezit. Een goede speler beschikt dan ook niet alleen over een goed denkvermogen, maar hij probeert zich ook te verplaatsen in de problemen van de tegenstander en hij is in staat de tegenstander op het verkeerde been te zetten.

### 3.5 Inventariseren van actoren

Alvorens tot het uitoefenen van invloed of sturing kan worden overgegaan is het noodzaak een inventarisatie te maken van de actoren waarop gestuurd moet worden. Zij vormen binnen de netwerktheorie immers de belangrijkste schakel.

Om de positie van een *actor* ten aanzien van het probleem in te kunnen schatten en om te kunnen bepalen hoe een *actor* zich zal gedragen, is een aantal actoreigenschappen belangrijk om te weten. De kern is dus om actoren te identificeren en om hun wederzijdse relaties en belangen te karakteriseren. Dit wordt gedaan door eerst te bepalen wat de belangrijkste actoren zijn, welke percepties ze bij het probleem hebben, wat hun positie is ten opzichte van het probleem en wat zij als

gewenste oplossing zien. Om deze informatie gestructureerd te achterhalen kan het volgende stappenplan gehanteerd worden [Klijn, 2004, p. 135 - 150].

#### Stap 1. Markeer het begin van de analyse met een probleemstelling

In een netwerkproces is geen eenduidige sturing. De probleembeleving van de diverse actoren is verschillend en het moment van intrede in het *netwerk* is dat mogelijk ook. Het begin van de analyse dient daarom gemarkeerd te worden met een probleemstelling. Kies deze ofwel vanuit een *actor*, of produceer er een als onderzoeker. Het is hiermee duidelijk geworden vanuit welk gezichtspunt de verdere analyse wordt gedaan.

#### Stap 2. Inventarisatie van actoren en waarom zijn ze van elkaar afhankelijk?

Vanuit de gedefinieerde doelstelling worden de belangrijke actoren geïdentificeerd. Bij deze bepaling dient antwoord gegeven te worden op de al benoemde belangrijke eigenschappen: middelen, kennis, hindermacht, realisatie macht. Zijn er bovendien actoren die niet actief zullen deelnemen maar wel in enige mate door het probleem zullen worden geraakt? Neem hierbij in ogenschouw dat de analyse van belangrijke actoren niet statisch, maar dynamisch is. Of actoren relevant zijn, kan gedurende het proces veranderen.

#### Stap 3. Inventarisatie van de probleempercepties

Hierbij moet het begrip probleem niet te nauw worden genomen. Ook een indicatie over de verwachte of gewenste eindsituatie, mogelijke oplossingsrichtingen, aanleidingen voor het probleem of mogelijke startpunten voor verbeteringen vallen hieronder.

Daarnaast kan en zal een probleem vaak vanuit de expertise van een *actor* bekeken worden. Gratis kinderopvang wordt door de econoom als een economisch probleem vertaald. Een *actor* die werkzaam is in de kinderopvang zal vooral naar de kwaliteit van de opvang kijken. En iemand van de overheid vooral naar de problematiek van het opleiden van voldoende geschoolde medewerkers. Het is daarnaast mogelijk dat een *actor* pas een probleem krijgt op het moment dat er, door andere actoren, een oplossing wordt verzonden. Zo zal het Havenbedrijf, omdat het een probleem ziet in de beperkte grondoppervlakte in het havengebied, als oplossing een Tweede Maasvlakte aan willen leggen. Voor Stellendamse garnalenvissers ontstaan nu de problemen, aanleg van de Tweede Maasvlakte betekent voor hen het einde van de garnalenvangst.

Zorgvuldigheid bij het achterhalen van percepties bij actoren is van wezenlijk belang. Om te beginnen is een deel van de probleemervaring impliciet aanwezig, deze staat niet op schrift, maar is onderdeel van de mindset van de *actor*. Bij interactieve processen gaat het erom dat er een gemeenschappelijke visie ontwikkeld wordt. Dus de betrokken partijen zullen de voor hen belangrijke thema's moeten 'framen'. Hieronder wordt een min of meer samenhangend geheel van waarden, doelen, ideeën en opvattingen van een *actor* verstaan. Gaat het om uitbreiding van het spoor of een betere bereikbaarheid van Breda? Belangrijk is dat er creatief tegen de thema's aangekeken wordt. Dus percepties worden onder de aandacht gebracht om de kennis en waarden van de verschillende partijen te etaleren om de richting voor het oplossen van bepaalde problematiek te laten zien.

#### Stap 4. Positie van actoren, afhankelijkheid relaties

Om te beginnen zijn er diverse vormen van bronnen van afhankelijkheden die logischerwijs voortvloeien uit de inventarisatie van de actoren.

- Financiële bronnen. Zonder geld geen realisatie.
- Productiebronnen. Over welke productiebronnen beschikt een *actor*. Denk hierbij aan unieke productiemiddelen, maar ook aan strategisch (grond)eigendom in bijvoorbeeld bouwprojecten.
- Competenties. Hier wordt het vermogen om vergunningen te verlenen, inbreng in bijvoorbeeld bestemmingsplannen en dergelijke mee bedoeld.
- Kennis. Kennis is onmisbaar bij het vinden van oplossingen. Kennis is aanwezig in officiële documenten, maar is ook impliciet aanwezig bij actoren. Vooral de laatste vorm van kennis is moeilijk te mobiliseren.
- Legitimiteit. Hoewel moeilijk grijpbaar is legitimiteit of draagvlak een belangrijke eigenschap van een *actor*. Indien een *actor* met veel politiek draagvlak achter het project staat zal dat positieve invloed hebben. Evenzeer is dat het geval voor belangengroepen. Belangrijk hierin is de rol van de media, de media kunnen immers een belangrijke rol spelen bij de beeldvorming van een project.

Ten slotte spelen nog twee algemene kenmerken van een *actor* een belangrijke rol. In de eerste plaats is het van belang om te inventariseren hoe onmisbaar de inbreng van de specifieke *actor* is, oftewel om in te schatten hoe vervangbaar de *actor* is.

Het spreekt voor zich dat hoe unieker de inbreng van de *actor* des te afhankelijker het *netwerk* van de betreffende *actor* is. In de tweede plaats is de mate van betrokkenheid van een *actor* bij het *netwerk* van belang. Hoe groter de betrokkenheid, hoe groter de kans dat de desbetreffende *actor* zich ook inspant om het project te laten slagen.

### 3.6 Analyse van het proces

Bij de analyse van het proces spelen twee hoofdzaken een rol [Klijn, 2004, p. 137].

- Stel de relevante arena's vast.
- Identificeer en analyseer het proces (progressies en stagnaties).

Belangrijk bij het vaststellen van arena's is in de eerste plaats dat duidelijk moet zijn waar de relevante beslissingen voor het onderzochte probleem genomen worden. Dat hoeft niet per se het onderzochte beleidsterrein te zijn. Ook in andere arena's kunnen besluiten genomen worden die (in)direct van invloed zijn op de oplossing van het eigen probleem. Zo heeft voor de gemeente Breda de komst van de HSL en het besluit hierover in de Tweede Kamer invloed op de inrichting van haar station.

Daarnaast moet worden vastgesteld hoe actoren met elkaar omgaan, op welke terreinen ze dat doen, politiek terrein, het delen van beleidsterrein of commerciële belangen bijvoorbeeld en hoe hecht deze verbanden zijn. Stel ten slotte vast of er verbanden tussen groepen van actoren en verschillende arena's zijn.

Door het proces op stagnatie te analyseren kan gericht een poging worden gedaan om het proces weer vlot te trekken. Bij elke poging om invloed uit te oefenen wordt het *risico* gelopen dat weerstand wordt ondervonden. Het is daarom van belang een goede analyse van de oorzaak van de stagnatie te maken, zodat zo effectief mogelijk gehandeld kan worden. Het is belangrijk te weten welke actoren bij de stagnatie betrokken zijn en hoe ernstig de stagnatie is. En het is belangrijk om te weten of de stagnatie kennis, middelen of een sociale achtergrond heeft. Vooral de laatste ligt gevoeliger en zal lastiger op te lossen zijn.

### 3.7 Institutioneel perspectief

Behalve het samenwerken van veel verschillende actoren, heeft ook elke individuele overheidsorganisatie haar eigen dimensie. In het gevecht om het bestaansrecht en de verantwoordelijkheidsgebieden ('turf'), betekent het delen of afstaan van taken machtsverlies en kan de cultuur ontstaan om het eigen aandachtsgebied af te scherm. Organisaties gaan op hun kennis zitten en worden gesloten instituties. Deze starheid kan het proces van *risicomangement* frustreren. Maar instituties creëren voor betrokken actoren ook een gevoel van *veiligheid* en werkelijkheid. Ze geven richting en structuur aan de werkwijze van de actoren. Politie of brandweer zouden niet kunnen werken zijn zonder institutionele context, waardoor de *veiligheid* ernstig in gevaar zou raken.

Het institutionele perspectief is daarom een andere zinvolle focus om naar de risicosamenleving te kijken.

#### 3.7.1 Institutionele theorie

Binnen de sociale wetenschappen vestigt het institutionalisme de aandacht op de rol van instituties op de sociale omgeving. De focus van de aandacht is gericht op ideeën en structuren.

Het begrip '*institutie*' is niet eenduidig. Trommel en Van der Veen wijzen er op, dat er niet zoiets bestaat als dé institutionele benadering [Trommel in: Abma, 2001, p 97]. De term *institutie* komt in veel maatschappijwetenschappen voor, maar er worden steeds andere accenten gelegd. Een politicoloog legt de nadruk op de machtsverhoudingen, een econoom heeft meer aandacht voor het instrumentele nut van instituties.

In de sociologie wordt een *institutie* wel omschreven als een maatschappelijk patroon dat actoren programmeert volgens bewuste of onbewuste regels. Trommel en Van der Veen omschrijven het als: "een min of meer duurzaam patroon van maatschappelijke gedragsregels". Het maatschappelijk patroon wordt gevormd door grote publieke of private organisaties. Maar ook het rechtssysteem, het

onderwijs of het politieke systeem zijn instituties. En 'patronen van actoren' zijn natuurlijk ook nadrukkelijk aanwezig in netwerken, maar niet altijd even zichtbaar als zodanig.

De Vries geeft aan dat in institutionele theorieën de nadruk wordt gelegd op de stabiliserende werking van instituties. Instituties bepalen namelijk in sterke mate het gedrag van actoren binnen chaotische systemen en dat zorgt voor stabiliteit [De Vries, 1996, p 239-245].

### 3.7.2 Kenmerken van instituties

Berger komt tot een aantal kenmerkende eigenschappen van instituties [Berger, 1976].

Een *institutie* is iets dat niet ontkend kan worden; het bestaat, is historisch gegroeid en heeft zijn eigen regels, gedrag en gezag. Dat gezag kan niet zomaar uitgeschakeld worden. Een *institutie* heeft daarvoor te veel maatschappelijke waarde. Door het gezag dat een *institutie* heeft, kan zij dwingend zijn en eventueel sanctioneren.

Het mensbeeld vanuit institutioneel perspectief is dat van de mens die met behulp van instituties streeft naar orde, doorzichtigheid en voorspelbaarheid. "Een groot deel van ons sociale leven wordt geregeerd door instituties. Gedrag wordt gereguleerd door regels, wetten, beleid waardoor stabiliteit ontstaat. Om met de permanente chaos om te gaan ontwikkelen zich instituties die de suggestie van stabiliteit wekken" [De Vries, 1996, p 239-245].

De manier waarop vanuit het institutioneel perspectief naar de staat wordt gekeken, is als een gestructureerd systeem dat handelingsmogelijkheden beïnvloedt en wellicht beperkt [Hill, 2005, p. 78].

### 3.7.3 Institutie en organisatie

Er wordt in menig sociologisch werk onderscheid gemaakt en relaties gelegd tussen 'organisatie' en '*institutie*'. Ook vanuit de organisatiekunde wordt dit onderscheid gemaakt en de relatie gelegd. In de organisatie-theorie duidt *institutie* op een succesvolle organisatie met een grote maatschappelijke waarde en legitimiteit.

Boin stelt in dit kader dat het verschil tussen *institutie* en organisatie een analytisch onderscheid is tussen twee ideaaltypen. In vrijwel elke organisatie zijn de eerste sporen van institutionalisering te herkennen. En iedere *institutie* heeft nog steeds de sporen van een structuur of 'ontwerp' [Boin, 1996, p. 145-155]. Hoe meer een bepaalde praktijk in de organisatie is ingebed en hoe meer conflicten over onderliggende waarden gaan (in plaats van formele doelen), hoe eerder wordt gesproken van een *institutie*.

Boin ziet de relatie tussen *institutie* en organisatie in het karakter van de organisatie. Dit karakter ligt besloten in gedeelde doelinterpretaties en taakdefinities, geselecteerde instrumenten, favoriete werkmethoden, en een algemeen besef van de bijzondere vaardigheden die zijn ontwikkeld. Schein zou dit 'de cultuur' van de organisatie noemen [Schein, 2001], en ook Edwards legt een relatie tussen cultuur, organisatie en *institutie*. Hij stelt dat instituties kunnen berusten op formele of informele regels, waaronder staats en bestuursrechtelijke regels, organisatiestructuren en handelingsvoorschriften, of op gedeelde waarden, normen en andere elementen van cultuur [Edwards in: Edelenbos 2001, p 118].

Het karakter of de cultuur wordt gevormd in een groeiproces of institutionaliseringproces. "Dit proces van institutionaliseren, het verworden tot een *institutie*, refereert in abstracte zin aan de transformatie van instabiele en losstaande activiteiten in ordelijke en stabiele patronen: 'a social form becomes institutionalized as, through growth and adaptation, it takes on a distinctive character or function, becomes a receptacle of vested interests, or is charged with meaning as a vehicle of personal satisfaction or aspiration' [Selznick, 1992: p 233]". Een organisatie, voor zover nog geen *institutie*, kan worden gezien als een no-nonsensesysteem van bewust gecoördineerde activiteiten. Deze term refereert aan een inwisselbaar instrument. Zakelijk gebruikt om een klus te klaren. Daarentegen is een '*institutie*' meer een natuurlijk product van sociale nood en druk - een aanpasbaar organisme [Selznick, 1957, p 5].

Dit onderscheid benadrukt de sociale wereld waarin organisaties geschapen worden, die de aandacht vestigen op zowel de impact van het externe milieu als op de manier waarop men eigen *noden* en afhankelijkheid in organisaties brengt, die dan het sociale systeem vormen dat zich daar ontwikkelt.



### 3.7.4 Institutionele beleidsvorming

Institutionele beleidsanalyse heeft vier karakteristieke kenmerken, waar onderstaand kort op zal worden ingegaan [Hemerijck in: Abma, 2001, p 88].

Het eerste kenmerk is het primaat van de empirie. De beleidsanalyse is op zoek naar de samenhang tussen beleidskeuzen en uitkomsten met herkenbare instituties. De oriëntatie is altijd gericht op het verleden, ofwel hoe beleidsprocessen verlopen zijn. Institutioneel beleidsonderzoek starten met afhankelijke variabelen aan de uitkomstkant van het proces van oorzaak en gevolg. Het eindproduct is een "ex post"- verklaring van de manier waarop instituties het handelen van actoren beïnvloeden in het maken van beleidskeuzes.

Het tweede kenmerk is het institutionele effect. De beleidsanalyse analyseert de relatie tussen politieke input van beleidsprocessen en de output (beleidsproducten en resultaten) vanuit de gedachte van een stabiele politieke omgeving. Zo, meent men, kan men het beste het effect van instituties op beleidsprocessen op het spoor komen. Het institutionele effect van politieke spelregels op beleidsprocessen kent drie aspecten:

- de regels van het spel beïnvloeden de hoeveelheid macht en invloed van actoren ('wie heeft toegang tot besluitvormingsarena's')
- de regels oefenen invloed uit op de aard en stijl van besluitvorming ('confronteren, onderhandelen of probleem oplossen')
- instituties kunnen de intensiteit en reikwijdte van de beleidsinterventies bepalen ('wat komt er op de politieke agenda').

Als derde is er de padafhankelijkheid. Hiermee wordt bedoeld dat sociale processen altijd worden voorgestructureerd door regels, tradities, normen en waarden die in het verleden zijn ontstaan. De beleidswereld is geen onbeschreven blad, maar heeft een eigen cultuur die bepalend is voor de realisatie van het beleid.

Als laatste kenmerk is de vergelijkende analyse de typerende methodologie van institutionele beleidsanalyse. Omdat politieke en bestuurlijke instituties relatief stabiel en duurzaam zijn, is het zinvol om hier vergelijkend beleidsonderzoek naar te doen.

Een veronderstelling van institutionele beleidsvorming is dat instituties een voorwaarde zijn voor actoren om tot bepaalde resultaten te komen, en tegelijk zijn de instituties de beperking van creativiteit. Met andere woorden, instituties maken actoren stuurbaar. Ook de manier van denken, werken en handelen wordt in belangrijke mate bepaald door de *institutie* van waaruit de beleidsvorming plaatsvindt. Immers, omdat het begrip *institutie* nauw verweven is met cultuur, zullen de beleden waarden en onderliggende basisveronderstellingen bepalend zijn voor de manier waarop tegen problemen wordt aangekeken, en de oplossingen die daarbij kunnen horen. De institutionele omgeving heeft dus grote invloed op het handelen van actoren.

Instituties maken het niet mogelijk om beleidsuitkomsten te voorspellen. Maar door de spelregels binnen en tussen instituties vast te stellen, creëert het wel de mogelijkheid om de manier waarop beleidsconflicten beslecht worden, te voorspellen. Hill benadrukt nog eens dat institutionele analyse van beleidsprocessen een intuïtieve wetenschap is [Hill, 2005, p. 84]. Institutionalistische schrijvers bieden een kritiek op andere benaderingen van beleidsanalyse. De Institutionalistische benadering wordt vaak bewerkstelligd door vergelijkingen tussen landen, daar er goede gelegenheden zijn om vergelijkbare beleidsprocessen te beschouwen in verschillende institutionele contexten die blijkbaar veroorzaakt zijn door nationale verschillen.

In het verticale samenwerkingsverband binnen of tussen instituties is het van belang dat actoren elkaar goed kennen. Er is voor beide partijen een groot belang bij wederzijds vertrouwen, vanwege de wederzijdse afhankelijkheid en het daarbij horende samenwerkingsverband. De mate van intensiteit van dit samenwerkingsverband is van invloed op de kwaliteit van beleidsvorming. Verticale samenwerkingsverbanden zijn ingericht op basis van invloed, macht, regels en controle.

### 3.8 De risicosamenleving vanuit verschillende perspectieven

De keuze om vanuit een bepaald perspectief naar een vraagstelling te kijken, bepaalt in belangrijke mate welke oorzaken er liggen en welke oplossingen er mogelijk zijn. Een perspectief van beleid heeft drie elementen, namelijk:

- 1] wie zijn de sturende actoren
- 2] hoe ziet de context eruit
- 3] hoe verlopen de processen van beleid.

Putters en Van der Grinten komen tot de volgende vergelijking [Putters in: Abma, 2001, p112]:

Tabel 3.1

|                      | Netwerkperspectief   | Institutioneel perspectief   |
|----------------------|--|--|
| <b>Actoren</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meerdere betrokken actoren</li> <li>• Gezamenlijke en individuele belangen en doelen</li> <li>• Relaties van wederzijdse afhankelijkheid</li> <li>• Pluriformiteit van belangen en doelen en percepties</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutioneel verankerde afhankelijkheden</li> <li>• Machtsposities door beschikbaarheid resources</li> </ul>  |
| <b>Context</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interorganisatorische verbanden</li> <li>• Zekere mate van onzekerheid</li> <li>• Wisselwerking tussen organisatie en context staat centraal</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Structuur van beleidsarena</li> <li>• Cultuur in de beleidsarena</li> <li>• Wisselwerking tussen instituties en handelen</li> </ul>   |
| <b>Procesverloop</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleid als resultaat van zoekproces</li> <li>• Compromis- en consensusvorming</li> <li>• Onderhandelen/strategie; interacties centraal</li> <li>• Beleidsvormingsfasen volgen elkaar niet altijd systematisch op</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Historische component; padafhankelijk</li> <li>• Tradities en gewoonten; regels en gedragscodes</li> <li>• Strategische mogelijkheden binnen de institutionele context</li> </ul> |

Wanneer de risicosamenleving benaderd wordt vanuit een netwerkperspectief, ligt de nadruk op de flexibiliteit van de actoren. Alle actoren zitten in hetzelfde *netwerk* met een eigen, maar ook gezamenlijk belang om risico's te beteugelen. Daar staat tegenover dat door scheve machtsverhoudingen en verborgen agenda's beleidsvorming gemakkelijk gefrustreerd kan worden. Zo werd de keuze van de Verenigde Staten om in te grijpen in Irak niet gesteund door de Verenigde Naties. Toch gebruikten de VS argumenten om Irak binnen te vallen, vooral de risico's op nucleaire aanvallen vanuit Irak en de relatie met al-Qaida zouden te groot zijn, waardoor de regio in gevaar was<sup>5</sup>. De beleidsvorming van de VN was daarmee gefrustreerd. Een verborgen agenda was mogelijk het belang van de VS om de olievoorraden vanuit het Midden-Oosten veilig te stellen.

De oorzaken van de beleidsproblemen die de risicosamenleving met zich meebrengt, worden vanuit het netwerkperspectief vooral gezocht in de strijd tussen de belangen van actoren. De hoogte van het *risico* wordt bepaald door de keuzes die actoren met elkaar maken. Het schatten van de risico's geeft door de veelheid aan belangen en doelen binnen het *netwerk* een diffuus beeld, waardoor het resultaat van de beleidsvorming altijd een compromis zal zijn.

Om de risico's op een terroristische aanslag met vliegtuigen te beperken, mogen passagiers sinds kort geen vloeistoffen meer meenemen in het vliegtuig<sup>6</sup>. Omdat de veiligheidsdeskundigen geen onderscheid kunnen maken tussen gevaarlijke en ongevaarlijke vloeistoffen, is het compromis dat er helemaal geen vloeistoffen meer mee mogen in het vliegtuig. Dit heeft enorme organisatorische (en financiële) gevolgen, vooral bij het inchecken en controleren van de passagiers, terwijl statistisch gezien de kans op een terroristische aanslag met een vliegtuig minimaal is. Bovendien zou gesteld kunnen worden, dat dit een vorm van schijnveiligheid is, omdat nooit alle risico's uitgesloten kunnen worden.

Omdat netwerken afhankelijk zijn van het centrale thema van het *netwerk* (in dit geval de risicosamenleving) zijn ze organisatorisch zeer betrokken bij het onderwerp. Feitelijk bestaat het *netwerk* bij de gratie van het onderwerp. Er is daardoor een heel sterke wisselwerking tussen het

<sup>5</sup> Bron: Reformatorisch Dagblad, 11 juli 2003; Witte Huis legt schuld bij CIA

<sup>6</sup> Bron: [www.elsevier.nl](http://www.elsevier.nl), 'Tandpasta ook verboden op Europese vluchten'; 3 september 2006

*netwerk* en de context. Want wanneer een *actor* belang heeft, zal getracht worden aansluiting te vinden bij het *netwerk*, en bij het belang van de *actor* hoort betrokkenheid.

Zo bestaat het beleidsnetwerk 'Veilig' van de gemeente Rotterdam uit een samenwerkingsverband tussen bewoners, maatschappelijke organisaties, deelgemeenten, ondernemers en gemeentelijke organisaties. Als belangrijkste sleutel tot succes voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid wordt genoemd de betrokkenheid en samenwerking binnen dit *netwerk*<sup>7</sup>.

Door de risicosamenleving te beoordelen vanuit een institutioneel perspectief ligt de nadruk op de inkadering van het handelen van actoren door instituties. De manier waarop politici, bestuurders, ambtenaren en burgers zich gedragen, wat de voorkeuren zijn en welke hulpbronnen zij gebruiken om risico's in te dammen of te voorkomen, wordt in sterke mate bepaald door de instituties waarvan zij deel uitmaken. Vanuit dit perspectief zullen eventueel gewenste veranderingen in samenwerking tussen actoren niet eenvoudig tot nieuw beleid leiden, omdat de normen en waarden van de instituties diepgeworteld zijn en daarom niet van verandering houden. Dat kan voor- en nadelige gevolgen hebben.

Een voorbeeld van een nadelig gevolg is de vuurwerkramp in Volendam, waar meerdere malen aan het adres van de café-eigenaar is gewaarschuwd dat zijn café niet aan de veiligheidseisen voldeed. Dit heeft echter niet tot resultaat gehad dat de café-eigenaar zijn *veiligheid* heeft verhoogd, of dat overheidsinstanties hun beleid hebben gehandhaafd.

Een positief gevolg van geïnstitutionaliseerd gedrag is gelegen in het feit dat ondanks eventuele druk van buitenaf bestaande werkwijzen niet ad hoc worden losgelaten. Hiermee blijft institutioneel gedrag voorspelbaar waardoor andere betrokkenen een betrouwbare basis voor hun eigen handelen behouden. Een voorbeeld hiervan is het veiligheidshandelen van een treindienstleider. Dit is in hoge mate beschreven en vastgelegd in procedures en moeilijk te wijzigen. In geval van een calamiteit betekent dit dat bijvoorbeeld storingsploegen, politie en brandweer snel kunnen opereren omdat niet eerst gedebatteerd hoeft te worden over de te nemen veiligheidsmaatregelen.

De sterke positie van instituties wordt in belangrijke mate bepaald door de resources waarover zij beschikken. Eén van de belangrijkste resources is kennis. Door kennis te delen met andere partijen kan een verlies aan macht ontstaan, waardoor instituties er belang bij hebben hun kennis voor zich te houden.

Zo bleek de AIVD met betrekking tot de inval in de Antheunisstraat in het Haagse Laakkwartier (2004) over andere informatie te beschikken dan de politie, die de inval deed. Het NRC schrijft hierover: "...de echte vragen luiden: wat wist de AIVD wanneer, wat had de dienst kunnen of moeten voorkomen, is de dienst te ver gegaan door granaten in handen van extremisten toe te laten of misschien zelfs toe te spelen. Kort gezegd: zijn er Haagse agenten zwaar gewond geraakt door doen of laten van de AIVD?"<sup>8</sup>.

Tegelijkertijd kan niet zomaar alle informatie met andere instituties gedeeld worden. In bovenstaand kader speelt bijvoorbeeld de discussie in welke mate informatie verkregen door de AIVD in strafrechtelijk onderzoek gebruikt kan en mag worden. Of algemener gesteld biedt het feit dat zorgvuldig met informatie moet worden omgegaan bescherming aan de burger. Daarnaast kunnen inhoudelijke gegevens door minder deskundigen verkeerd worden beoordeeld. Dit laatste argument wordt gebruikt door de gezondheidsraad in de discussie rondom de gevaren die zendmasten voor de volksgezondheid zouden opleveren<sup>9</sup>.

Strategische mogelijkheden en beperkingen zijn vanuit institutioneel perspectief van grote invloed op het verloop van beleidsprocessen en de uitvoering. Of een *risico* wordt aangemerkt als *risico* zal in eerste instantie afhangen van het strategische belang van dat *risico* voor de *institutie*.

Het bestrijden van rampen zit zo diep in de cultuur en expertise van de brandweerorganisatie, dat zij als geen ander kan beoordelen welke situaties risicovol zijn. Het is daarom bijzonder nuttig om van deze expertise gebruik te maken.

Maar toen de brandweer van Enschede in 1999 een extern bureau onderzoek liet doen naar externe risico's van onder meer S.E. Fireworks, heeft dit adviesbureau op basis van een te beperkte onderzoeksopdracht een verkeerd beeld van de werkelijkheid gepresenteerd. De brandweer schrijft

<sup>7</sup> Bron: [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl), Beleidspeiler Veilig

<sup>8</sup> Bron: [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl), Folkert Jensma/NRC-opinie, 5 december 2005

<sup>9</sup> Bron: Interview in één vandaag, 15 februari 2007

hierover: "Aangezien het risicobeeld bepalend is geweest voor de verder door de brandweer te nemen acties ten aanzien van de brandveiligheid van S.E. Fireworks, kan worden gesteld dat deze *risico*-inventarisatie de brandweer niet heeft gestimuleerd om de preparatie betreffende S.E. Fireworks een hogere prioriteit te geven" [Inspectie Brandweezorg, 2001, p. 5].

Behalve het benadrukken van de verschillen tussen het institutionele en netwerkperspectief, kan ook bezien worden wat de overeenkomsten zijn. Zoals eerder omschreven is een *netwerk* een verzameling van drie of meer knooppunten die met elkaar verbonden zijn. Deze knooppunten of actoren kunnen vertegenwoordigd worden door instituties. Het *netwerk* kan daarmee een verzameling en aaneenschakeling van instituties zijn. Klijn geeft aan dat binnen netwerken duurzame relaties ontstaan door de wederzijdse afhankelijkheden [Klijn in: Abma, 2001, p 184]. Trommel en Van der Veen omschrijven een *institutie* als een min of meer duurzaam patroon van maatschappelijke gedragsregels. Zo gesteld kan een *netwerk* uit instituties bestaan, en kan het zelf tot een *institutie* verworden.

Op haar beurt kan een *institutie* een organisatie zijn die uit vele samenwerkingsverbanden bestaat. Daarmee heeft een *institutie* al een belangrijk kenmerk van een *netwerk*. Wat als voorwaarde voor een *netwerk* ontbreekt, is het aanwezig zijn van een centrale regie of autoriteit die sturing geeft. Ten slotte kan vanuit een institutioneel perspectief naar het object '*netwerk*' gekeken worden, en vanuit een netwerkperspectief naar het object *institutie*. De reden dat hier even bij wordt stilgestaan, is dat de scheiding tussen de twee perspectieven vooral theoretisch is, maar in de praktijk niet altijd even zuiver te maken is. Als een vraagstuk beantwoord moet worden, zal het van alle kanten benaderd moeten worden, eens worden opgetild, opzij gelegd en weer opnieuw worden bekeken. Alleen dan ontstaat een completer beeld van de werkelijkheid.

### 3.9 Samenvatting

Het netwerkperspectief op de samenleving geeft een beeld dat partijen elkaar steeds vaker opzoeken om gezamenlijk problemen op te lossen of doelstellingen te realiseren. Dit komt vooral omdat door de toegenomen complexiteit van de samenleving het steeds moeilijker wordt doelstellingen alleen op te lossen. Zeker waar het gaat om vraagstukken rond de risicosamenleving. Actoren gaan zich meer en meer specialiseren in bepaalde aspecten van bijvoorbeeld een veiligheidsvraagstuk. Dit kan ertoe leiden dat er steeds minder partijen het geheel overzien. Door het ontbreken van een centrale regie enerzijds en een complexe omgeving anderzijds, groeit de kans dat een *risico* niet gezien wordt.

Een *netwerk* ontstaat alleen als daar de noodzaak toe is. Dit betekent in relatie tot de risicosamenleving dat de risico's zo groot moeten zijn en de *veiligheid* zo bedreigd moet worden, dat het ongewenst is om niet samen te werken. Actoren moeten elkaar nodig hebben om gezamenlijk iets te bereiken en door samenwerking zullen zij proberen de risico's te beperken en de *veiligheid* te verhogen. Probleem hierbij kan zijn dat als een *actor* de noodzaak tot samenwerking niet ziet, het *netwerk* mogelijk niet tot stand komt en de *veiligheid* in gevaar komt. Met andere woorden, er komt een blokkade op collectieve actie.

Het verschil in (machts)positie kan een probleem zijn binnen netwerken. Omdat sommige actoren sterker kunnen zijn dan andere, zullen de machtige actoren de besluitvorming domineren. Dit verschijnsel is niet uniek voor netwerken. Maar door de vele vormen van macht die binnen netwerken voorkomen (formele macht, informele macht, hindermacht, etc.) en het ontbreken van centrale *top-down*sturing is bij geschilpunten niet vooraf te bepalen hoe besluitvorming uitpakt. Met andere woorden: niemand binnen het *netwerk* is bij machte om de strategie van andere actoren te bepalen. Het gevaar hierbij is dat door het ontbreken van *top-down*sturing besluitvorming erg lang op zich laat wachten. En juist waar het gaat om risico's en *veiligheid* is het vaak nodig om snel en daadkrachtig te kunnen besluiten. Hier ligt dus een belangrijke taak voor de netwerkmanager.

Het institutionele perspectief op de samenleving toont aan dat instituties zoals brandweer, politie en GGD, door hun specialistische kennis en jarenlange ervaring sleutelactoren zijn op het gebied van *veiligheid* en risicobestrijding. Maar zij kunnen er ook belang bij hebben om op hun kennis te gaan zitten en daardoor gesloten bolwerken worden. Deze starheid kan het proces van *risicomanagement* frustreren.

Instituties bepalen in sterke mate het gedrag van actoren binnen chaotische systemen en dat zorgt voor stabiliteit. Dat geeft rust, maar een veranderende samenleving vraagt ook om flexibiliteit. Als noch de actoren noch de instituties het in zich hebben om in te spelen op nieuwe gevaren en risico's, dan is de kans groot dat het *risico* niet herkend wordt.

Vanuit institutioneel perspectief is de overheid een gestructureerd systeem dat handelingsmogelijkheden beïnvloedt en mogelijk beperkt. Instituties kunnen door wet- en regelgeving risico's inperken en proberen de *veiligheid* te verhogen. In dit verband moet ook gewezen worden op het toezichthouderdilemma van de overheid. Als de overheid de *veiligheid* onvoldoende handhaaft, bijvoorbeeld bij een voetbalwedstrijd, kunnen belangen geschaad worden doordat excessief geweld optreedt. Als de overheid te nadrukkelijk de *veiligheid* handhaaft, kunnen belangen van actoren in het gedrang komen doordat zij ten onrechte preventief gearresteerd worden. De overheid moet altijd tegengestelde belangen van verschillende actoren tegen elkaar afwegen en zal dus een inschatting moeten maken van de kans dat een *risico* zich voordoet.

De institutionele beleidsanalyse lijkt weinig geschikt om in een snel veranderende samenleving verbetervoorstellen te doen voor risicobeperking en verhoging van de *veiligheid*. De oriëntatie is altijd gericht op het verleden, ofwel hoe beleidsprocessen verlopen zijn. Bij het beperken van risico's in een snel veranderende samenleving is het zinvoller te kijken naar de toekomst en een voorspelling proberen te doen hoe daarop voor te bereiden. Ook de gedachte van een stabiele politieke omgeving sluit niet aan op de werkelijkheid.

De *top-down*sturing die voor veel instituties kenmerkend is, kan leiden tot snelle en effectieve besluitvorming. Zeker in het kader van de risicosamenleving is dat een kenmerk waarvan dankbaar gebruik kan worden gemaakt.

Samengevat levert de combinatie risicosamenleving, netwerktheorie en institutionele theorie zoals beschreven een aantal paradoxen op:

- Instituties zijn ingericht om snel en adequaat te handelen op het gebied van risico's die zich op hun terrein voordoen. Dit maakt ze een betrouwbare en terzake kundige partner. Aan de andere kant bestaat de kans dat risico's niet onderkend worden, vooral als deze niet institutioneel zijn belegd of als ze het gevolg zijn van een ontbreken van een integraal beeld. Zo is bij het uitbreken van een brand bij een massabijeenkomst niet alleen de directe brandhaard een probleem, maar brengt ook het mogelijk 'op hol' slaan van een massa mensen als gevolg van de brand risico's met zich mee.
- In het verlengde van het voorgaande kan het voor het relevante *risico* doeltreffend handelen van een *institutie* tegelijkertijd het handelen van een andere *institutie* bemoeilijken. Oftewel collectieve acties kunnen worden gehinderd, mede doordat actoren de noodzakelijkheid van samenwerking niet onderkennen, maar uitgaan van het eigen werkveld.

Mogelijke oplossingen hiervoor zijn:

- sturing op het proces, procesontwerp en procesmanagement;
- adequaat netwerkmanagement;
- gedegen analyse van de risico's, de kans dat een *risico* zich voordoet en de eventuele gevolgen;
- inzicht in de arena, de actoren, de omgeving en mogelijke invloeden (bij gebrek aan een stabiele omgeving);
- nadat via *governance*- en complexe besluitvormingstechnieken gemeenschappelijke doelen en overeenstemming zijn gecreëerd, in de uiteindelijke uitvoering via projectmanagement als *top-down*sturing risico's zo veel mogelijk integraal beperken.

Deze aspecten zijn gebaseerd op het geschetste theoretisch kader. De casus zullen geanalyseerd worden op grond van deze aspecten (wel/niet aanwezig, herkenbaar) en wat de invloed daarvan is op risicobeperking en *veiligheid*.

## 4 Sturing

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de complexiteit van netwerken en de rol van instituties. Sturing geven in een dergelijk *netwerk* vereist een specifieke aanpak. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende vormen van sturing, en de betekenis van sturing voor risico's.

### 4.1 Inleiding

Er zijn veel definities te geven van de begrippen 'sturen' of 'besturen'. Een heel praktische omschrijving van besturen is die van Nielen, die stelt dat besturen is: "Het op grond van onze kennis, naar onze wensen, beïnvloeden van de realiteit" [Nielen, 2002, p. 18].

In de publieke sector zijn momenteel twee sturingsconcepten dominant, te weten New Public Management (*NPM*) en Governance.

Het *NPM* kenmerkt zich door in de sturing nadruk te leggen op de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering. Meetbaarheid, controleerbaarheid en stuurbaarheid zijn centrale waarden binnen het *NPM*. Negatief gesteld wordt er gestreefd naar een manier van bedrijfsvoering 'zoals in het bedrijfsleven'. De tucht van de markt dwingt tot efficiënt werken. Het concept gaat uit van een vorm van pragmatisme waarbij de politieke dimensie wordt gemarginaliseerd en de technologische dimensie de nadruk krijgt. Er wordt veel nadruk gelegd op het belang van de klant of de burger. Dienstverlening is dan ook het voornaamste product van de publieke sector. De rol van de politiek is op afstand van het openbaar bestuur; de politiek moet zich bezighouden met hoofdlijnen die voorbereid en uitgewerkt worden door het ambtelijk apparaat.

Governance-sturing is geen volledige tegenpool van *NPM*, maar kent wel een aantal zeer karakteristieke verschillen. Ook *governance* heeft een zeer pragmatische manier van aanpak. Om tot resultaat te komen in complexe besluitvormingsprocessen is het praktisch om alle relevante partijen bij het proces te betrekken. De nadruk in de besluitvorming ligt dan ook op consensusvorming. De grootste onderlinge verschillen in besluitvorming worden weggewerkt, om zo tot het best haalbare resultaat te komen. Het uitgangspunt daarbij is een pluralistische samenleving, waarbij verschillende partijen met verschillende belangen deelnemen aan de besluitvorming. Ook bij *governance* staat de overheid op afstand, omdat de gedachte is dat het *netwerk* zelf tot resultaat moet kunnen komen. Governance is geen sturingsconcept dat als methode ingevoerd wordt, maar het ontstaat doordat de omgeving waarin partijen acteren complexer wordt.

Door de kenmerken van netwerken (multi-actor, verschillende belangen, gezamenlijke en tegenstrijdige doelen, geen centrale leiding, complexe besluitvorming) sluit het concept *governance* als theoretisch model van sturing beter aan op netwerksturing dan het concept *NPM*.

### 4.2 Sturing in het spel

Het mechanisme van de sturing is dat actoren gaan samenwerken omdat samenwerken ook vanuit hun eigen belang loont, tegelijkertijd moet bewerkstelligd worden dat hun inbreng geen schade oplevert voor een andere *actor*. Daarbij is het *netwerk* constant in beweging en divers, ontbreekt eenduidige leiding. De algemene karakteristieken van het spel en vaardigheden voor goed management zijn de volgende:

Tabel 4.1. Karakteristieken van het spel

| Karakteristieken  | Benodigdheden   |
|---|---|
| Gebrek aan hiërarchie   | Samenwerking moet worden gestimuleerd door het vinden van overeenkomsten in doelen en mogelijkheden tot wederzijdse winst |
| Grote diversiteit van actoren, percepties en doelen                     | Voorkom starheid in doelen en vroegtijdige selectie van actoren. Sta in het begin de grote diversiteit toe                |
| Strategische en institutionele onduidelijkheid                          | Duidelijke spelregels om strategische risico's en kosten te verkleinen moeten worden gemaakt                              |
| Grillig en dynamisch  | Dwingt tot flexibiliteit in het ontwikkelen van probleemformuleringen en oplossingen; variëteit moet worden bewaard       |
| Complexiteit van het probleem ' <i>bounded rationality</i> ' en bronnen | Selectief omspringen met inhoud, deelname en inspanning is onvermijdelijk   |
| Risico op ongelijke vertegenwoordiging en slecht imago naar de omgeving | Besteedt aandacht aan openheid, transparantie en verantwoordelijkheid   |

#### 4.2.1 Opstellen van spelregels

Een belangrijk onderdeel dat bij het managen van het spel naar voren komt is het creëren van de spelregels. Volgens deze spelregels wordt het spel gespeeld. Dit betekent dat de netwerkmanager geen blauwdruk van de spelregels kan opleveren. Ook de spelregels zijn aan discussie onderhevig. Toch moet er, om als *actor* te kunnen bepalen of hij wenst mee te spelen, wel een basis aan spelregels liggen. Spelregels kunnen en zullen ter discussie gesteld worden. De manager dient waakzaam te zijn en hier goed invloed op uit te oefenen, met de spelregels kan hij het spel immers sturen.

In onderstaande tabel is weergegeven hoe een set spelregels kan worden opgebouwd.

Tabel 4.2. Stappen voor het opstellen van spelregels

| Categorie                   | Beschrijving  |
|-----------------------------|---|
| Doel, agenda en voorwaarden | Stel vast met welke doelen gewerkt gaat worden, op het gebied van interactie, de agenda en de zaken die wel en expliciet niet gedaan worden. Leidend principe is een open agenda    |
| Deelname                    | Hier worden de deelnemers en hun kwaliteiten/rollen beschreven. Beschrijving voorwaarden van toe- en uitreden   |
| Werkverdeling               | Structureren van werk/activiteiten via subarena's, taakverdeling. Beschrijving onderzoek en experts en dergelijke   |
| Informatie                  | Beschrijving hoe, wanneer en onder welke voorwaarden informatie intern en extern wordt verstrekt  |
| Tijdmanagement              | Interval van vergaderen, stellen van deadlines. In principe zo veel mogelijk parallele activiteiten   |
| Besluitvorming              | Vaststellen wie welke beslissing mag nemen, wat de criteria voor beslissingen zijn. Hoe het besluitvormingsproces gestalte krijgt en of en zo ja welke bezwaarmogelijkheden er zijn |
| Externe contacten           | Vaststellen van timing, frequentie van externe contacten. De soort informatie en communicatievorm die met anderen buiten het <i>netwerk</i> kan worden uitgewisseld                 |

#### 4.2.2 Sturing via het (ont)koppelen van actoren en arena's

Nadat een inventarisatie is gemaakt van de diverse actoren die bij het probleem een belangrijke rol spelen, of anders gezegd die voor het *netwerk* relevant zijn is het vervolgens zaak om manieren te vinden waarmee deze actoren ook daadwerkelijk gestuurd kunnen worden. Sturing is er vooral op gericht om de actoren in een *netwerk* nader tot elkaar te brengen. Op welke manieren dit kan worden bereikt, wordt in deze paragraaf verder beschreven.

Juist in de afhankelijkheid van andere actoren schuilt de beperking van het 'spelmanagement'. Beperkingen zijn: het bevorderen van interactie tussen actoren is niet altijd zinvol, er moet voor alle partijen kans op verbetering ten opzichte van de huidige situatie zijn [Klijn, 2004, p.187-188]. Daarnaast moet een betrokken *actor* de urgentie voelen om mee te doen, bijvoorbeeld geen andere belangrijke prioriteiten hebben. Daarnaast spelen de kosten die een *actor* moet maken een belangrijke rol.

Om het sturen van 'het spel' in kaart te brengen wordt analoog aan Koppenjan en Klijn, de volgende structuur, zoals die staat opgeschreven in de rest van deze paragraaf, gehanteerd.

##### Koppelen

Met het koppelen van (nieuwe) actoren kan het proces mogelijk een bepaalde richting worden opgeduwd:

- nieuwe perspectieven worden ingebracht, die leiden mogelijk tot nieuwe discussies, inzichten en energie. Impasses worden hierdoor wellicht doorbroken;
- nieuwe uitwisselingsmogelijkheden ontstaan;
- door verschillende spelen te koppelen, kan de dynamiek van het ene spel het andere in positieve zin beïnvloeden. Zo is het wellicht mogelijk om in deze case de dynamiek van het project van de ov-terminal te koppelen aan de dynamiek van het project HSL Zuid;
- hetzelfde geldt voor het koppelen van arena's. In een arena worden (deel)beslissingen genomen. Binnen één project of spel kunnen meerdere arena's zijn. Een aan deze case

gerelateerd voorbeeld is de arena waar besloten wordt dat het ministerie geld aan de gemeente Breda geeft. Een andere arena is die tussen ProRail en het ministerie, waar beslissingen over de uitvoer van het project worden genomen. Maar daarbij dient wel gerealiseerd te worden dat deze sturingsmogelijkheden in de praktijk beperkingen kennen. Het is een onderhandelingsproces waarbij alle partijen in onderlinge afhankelijkheid hun eigen macht en middelen inzetten om elkaar over en weer te beïnvloeden. De verschillende plaatsen waar deze beïnvloedingen en besluiten geschieden, vormen de arena's van het spel. De gemeente Breda zal niet in elke arena vertegenwoordigd zijn en dat maakt haar sturingsmogelijkheden weer beperkter;

- een specifiek probleem of oplossing die eerst geïsoleerd was, kan door de nieuw ingebrachte inzichten uit dat isolement worden gehaald;
- hierdoor wordt het tevens makkelijker om oplossingen deel te laten uitmaken van een totaal aan maatregelen, zodat minder gedragen oplossingen onder de vleugels van een totaalpakket toch gerealiseerd kunnen worden.

De kunst van het managen is om de koppelingen ook daadwerkelijk tot stand te brengen. Dat kan bijvoorbeeld door middel van contracten, door partijen op voordelen van samenwerking te wijzen of door samenwerkingsverbanden te faciliteren.

### Ontkoppelen

Ook ontkoppelen is een manier om het spel te managen. Juist als allianties van actoren het proces vertragen of tegenhouden kan het opheffen van bepaalde samenwerkingsverbanden het proces weer op gang helpen. Hierbij wordt de omgekeerde weg ten opzichte van koppelen gevolgd. Dit kan dus door juist te stoppen met het faciliteren van samenwerkingsverbanden. Door partijen op de nadelen van bepaalde samenwerkingsverbanden te wijzen. Of door de contracten zo op te stellen dat onder bepaalde omstandigheden verwijdering van actoren mogelijk is.

### **4.3 Projectmanagement versus procesmanagement**

Veel complexe problemen hebben, hoewel de periode lang kan zijn, een begin en een einde. Of het nu de Tweede Maasvlakte is, de bouw van de Betuweroute of de organisatie van de Rotterdam Marathon, al deze projecten kennen een begin en einde. Het is daarom voor de hand liggend om op complexe problemen projectmanagement toe te passen.

In deze vorm van management wordt vanuit een duidelijke specificatie gewerkt. De diverse actoren sluiten als het ware contracten waarin de afspraken duidelijk beschreven staan. Het doel is helder, tot in detail uitgewerkt (specificaties), een tijdspad is afgesproken.

Bij projectmanagement is het belangrijk dat de verhoudingen duidelijk zijn: de opdrachtgever is de baas, wat geleverd moet worden staat zwart op wit. Deze variant kan dus ingezet worden bij heldere doelen en specificaties.

Zoals al uitvoerig toegelicht is dit bij complexe problemen meestal niet het geval.

De tweede variant is procesmanagement. In dit geval is er sprake van samenwerking, omdat één of meer publieke en private partijen proberen samen een project te realiseren. De verantwoordelijkheden zijn hier nu veel minder duidelijk. Een echte opdracht aan private partijen ontbreekt doorgaans. Het is wel duidelijk dat er iets ontwikkeld moet worden, het is alleen niet duidelijk wat dat precies moet zijn. De opdrachtgever faciliteert het proces, zorgt ervoor dat de processtappen gezet worden, brengt kennis in indien wenselijk en mogelijk.

In deze vorm zijn de verhoudingen onduidelijk: er is geen baas, een ondoorzichtige structuur en het is onduidelijk wat geleverd moet worden, wat bij complexe problemen over het algemeen ook het geval is.

In de eerste fase van de oplossing van een complex probleem lijkt projectmanagement daarom niet de aangewezen managementvorm. Als echter met behulp van procesmanagement de partijen tot elkaar zijn gebracht en doelen min of meer duidelijk zijn geworden, is projectmanagement wel de geëigende wijze om die doelen ook te realiseren.

Faciliteren in eerste instantie, zakelijkheid in tweede instantie.

De belangrijkste verschillen kunnen als volgt tegenover elkaar worden gezet [Klijn<sup>[2]</sup>, 2006].



**Tabel 4.3 Projectmanagement versus Procesmanagement**

| Kenmerken                       | Projectmanagement                        | Procesmanagement  |
|---------------------------------|--|---|
| Type relatie tot het probleem   | Opdrachtgever en opdrachtnemer           | Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid   |
| Probleem/oplossing specificatie | Eenzijdig door publieke actor            | Gemeenschappelijke bepaling van doel, specificaties en oplossingen                |
| Scope project                   | Vast, gegoten in specs                   | Fluide, makkelijker te wijzigen   |
| Succesfactoren                  | Voldaan aan contract                     | Winstgevende samenwerking, overeenstemming ambities en doelen. Goede samenwerking |
| Samenwerkingsprincipe           | Contract                                 | Partnership   |
| Co-productie                    | Bijna afwezig, alleen eventueel in begin | Gedurende het gehele proces   |

Indien stilgestaan wordt bij de bedrijfsvoeringen van private partijen, zijn de problemen die ondervonden worden bij het samenwerken in partnerschapsverband evident. De kern van de bedrijfsvoering van een private onderneming is doorgaans simpel: geld verdienen. Als in een partnership wordt samengewerkt, is dat voor een private partij dus slechts interessant wanneer de gedane investering tenminste kan worden terugverdiend. Natuurlijk is het lopen van *risico* onderdeel van de bedrijfsvoering, minimaliseren van het *risico* is dat evenzeer. Vooral als een onderneming niet alleen invloed heeft op het resultaat, maar die invloed moet delen met andere partijen is dat een onzekere factor. Dit is helemaal het geval indien onvoldoende duidelijk is, of de private onderneming na gedane research en development ook de uitvoering mag doen. Indien die toezegging niet kan worden gedaan rest slechts vertrouwen. Dit is een duidelijke beperking van werken onder procesmanagement.

#### 4.4 Samenvatting

Sturing van risico's gaat over de vraag hoe een verantwoordelijke partij op grond van haar kennis, naar haar wensen, de risico's wil beïnvloeden. Eerder is al aangegeven dat er drie manieren zijn om op risico's te sturen: door ze te accepteren, te verminderen of te verzekeren.

De mogelijkheden om risico's naar eigen wensen te beïnvloeden, zijn vooral afhankelijk van de context van het *risico*. In een complexe netwerkomgeving zal de verantwoordelijke partij meer rekening moeten houden met de wensen en eisen van andere actoren. Terwijl in de situatie dat een partij relatief autonoom kan handelen, zij ook zelf kan bepalen of en hoe een *risico* wordt beïnvloed. In voorgaande hoofdstukken is al aangegeven, dat organisaties steeds in mindere mate op zichzelf staan, en dat de vervlochten netwerken waarin de bedrijvigheid van organisaties plaatsvindt, leiden tot vervlochten risico's [Beckers, 2004].

Vanuit de *NPM*-gedachte wordt in sturing de nadruk gelegd op de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering. Beheersmaatregelen om risico's te voorkomen werken kostenverhogend en hebben doorgaans een negatief effect op de opbrengsten, waardoor men geneigd zal zijn het *risico* te accepteren in plaats van te verminderen. Maar als de kosten van het gevolg onacceptabel hoog zijn en de kans relatief groot is, zal men kiezen voor verzekeren. De risicoafweging is vooral kosten gestuurd.

Het *governance* perspectief streeft ernaar de grootste onderlinge verschillen in besluitvorming weg te werken, om zo tot het best haalbare resultaat te komen. Alle in kaart gebrachte risico's zullen in overleg besproken en gewogen worden, om uiteindelijk te kiezen voor datgene wat voor alle betrokken partijen kwalitatief de beste oplossing is. De risicoafweging is vooral kwaliteit gestuurd.

Ook de visie op de samenleving is een bepalende factor voor de manier waarop risico's beïnvloed kunnen worden. In voorgaande hoofdstukken zijn de risicosamenleving en de netwerksamenleving beschreven.

Accepteren van risico's is vanuit het perspectief van de risicosamenleving een probleem: als er iets fout gaat moet er een schuldige zijn. Ook vanuit een netwerkperspectief zal dit op problemen stuiten, want niet alle betrokken partijen zullen bereid zijn de risico's te aanvaarden.

Risico's verminderen door beheersmaatregelen en handhavingmaatregelen stuit in de risicosamenleving op weerstand, omdat men niet betutteld dient te worden. Men wil alle mogelijkheden hebben om bijvoorbeeld goed zicht te hebben op een *evenement*; dranghekken en

beperkende maatregelen zijn dan hinderlijk. Vanuit het perspectief van de netwerksamenleving kunnen beheermaatregelen de doelstellingen van andere betrokken actoren hinderen, waardoor spanning binnen het *netwerk* kan ontstaan. Er zal binnen het *netwerk* een afweging tussen waarden moeten worden gemaakt.

Het verzekeren van risico's is gezien de claimcultuur die hoort bij de risicosamenleving vaak een verstandige keus, voor zover de risico's te verzekeren zijn. Vanuit het netwerkperspectief zal goed nagedacht moeten worden wie welk *risico* draagt, wie waarvoor aansprakelijk is en dus wie kan of moet verzekeren.

Ondanks voorgaande overwegingen, is het dominante model in Nederland te typeren als een juridisch sturingsmodel, gericht op het verminderen van risico's door '*command and control*'. Kenmerkend voor dit model is de nadruk op meer regels en meer handhaving. "Maar de variëteit in risico's vergt een variëteit in besturing. Andere modellen zijn noodzakelijk om de veranderde situatie te leiden" [Beckers, 2004]. Een dergelijk ander model zou het economische sturingsmodel kunnen zijn. Bij dit model worden financiële prikkels zoals heffingen en subsidies ingezet om actoren het gewenste gedrag te laten vertonen.

## 5 Risicomanagement bij de overheid

Over *risicomanagement* en wat het al dan niet is, is veel geschreven. Wanneer je de literatuur erop naslaat kom je diverse definities en uitspraken tegen voor het begrip *risicomanagement*. Bijna allemaal hebben ze één ding gemeen, namelijk dat *risico* gezien wordt als kans vermenigvuldigd met het gevolg (kans X impact). Voor de overheid zijn dat gevolgen met bestuurlijke impact als imagoschade, juridische en financiële aansprakelijkheid, sociale onvrede en maatschappelijke verstoringen.

Risicomanagement is vervolgens het identificeren en kwantificeren van risico's en het vaststellen van beheersmaatregelen. Met beheersmaatregelen worden activiteiten bedoeld waarmee de kans van optreden of de gevolgen van risico's worden beïnvloed<sup>10</sup>.

Een *risico* is groter wanneer de kans van optreden en de gevolgen van optreden groter zijn. Een groot gevolg gecombineerd met een minimale kans wordt in het algemeen als onbelangrijk beschouwd, net als een grote kans met een minimaal gevolg. Afhankelijk van de kans en het gevolg kan een *risico* op vier manieren worden aangepakt:

- voorkomen, een of beide factoren (kans en gevolg) wegnemen
- verminderen, een of beide factoren (kans en gevolg) afzwakken
- uitbesteden, risico's onderbrengen bij verzekeraars
- accepteren, alleen bij zeer kleine kans en/of zeer kleine gevolgen.

Ook de overheid heeft te maken met risico's. Gelet op haar specifieke taak (belangenafweging en toedeling van waarden) gelden voor de overheid andere regels dan voor particuliere (niet-bestuurlijke) instanties. Van de overheid wordt van oudsher verwacht dat zij haar onderdanen beschermt. In vroeger dagen was dit al aan de orde. Werd een land of streek aangevallen dan trokken de burgers naar het kasteel van hun heer (de plaatselijke overheid) voor bescherming tegen rovers of ander onheil. De plaatselijke overheid verzorgde een waarborg voor fysieke *veiligheid*. Ook op het gebied van sociale *veiligheid* is altijd teruggevallen op de overheid. Het ontwikkelen van een sociaal stelsel met uitkeringen, verzekeringen en wettelijke kaders voor bijvoorbeeld inkomstenverlies of ander onheil is van oudsher een rol van de overheid.

Ook heden ten dage verwacht men bescherming door de overheid. Wanneer men een *evenement* bezoekt gaat de burger ervan uit dat de overheid geregeld heeft dat er voldoende politie en brandweer paraat staat, dat de hulpverlening geregeld is en dat alle eventuele risico's afgedekt zijn. En al is het niet de overheid die de fysieke aspecten voor haar rekening neemt (deze kunnen immers uitbesteed zijn aan niet-overheidsinstanties), zij is en blijft in de ogen van de burger de verantwoordelijke *actor* voor *veiligheid*. Vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid is het voor de overheid op ethische gronden veelal niet geaccepteerd om risico's uit te besteden of onder te brengen bij een verzekeraar. Noch kan zij de risico's accepteren en maar zien wat er van komt. Een taak van de overheid is nu juist om mensen te behoeden voor de risico's. De manieren voor de overheid om met risico's om te gaan, behelst dus veelal het voorkomen of verminderen van deze risico's. Slechts wanneer het *risico* absoluut niet te voorkomen of te beperken is kan de overheid volstaan met deze oplossing. Een voorbeeld hiervan is het voorzien in een uitkering bij werkeloosheid. Het is voor de overheid niet mogelijk werkeloosheid volledig te beheersen. Er zijn te veel invloeden die buiten het bereik van de overheid liggen. Wat rest is dan 'the next best thing'; het creëren van een sociaal vangnet dat een zekere mate van sociale *veiligheid* garandeert.

Een ander aspect dat beschreven wordt in de diverse literatuur is de tweedeling binnen *risicomanagement*. Risicomanagement start met een risicoanalyse. Hierin worden op gestructureerde wijze risico's geïnventariseerd en geprioriteerd. Speciale aandacht wordt gegeven aan de mogelijke oorzaken van de risico's, die in een breed scala aan gebieden liggen, verschillend van soort en te categoriseren naar aard zoals: politiek/bestuurlijk, organisatorisch, juridisch, technisch, financieel, ruimtelijk of maatschappelijk. Vervolgens start het proces van het inventariseren en het vaststellen

---

<sup>10</sup> Bron: Business Continuity & Crisis Management Institute "BCM Academy"

van de beheersmaatregelen voor de belangrijkste risico's. Goed *risicomanagement* zorgt er vervolgens voor dat de maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd en geëvalueerd worden.

### 5.1 Impliciet versus expliciet risicomanagement

Het voorgaande doet vermoeden dat *risicomanagement* nieuw is en altijd een bewuste keuze is en bewust wordt toegepast. Dit is echter niet geheel waar. Risicomanagement is van alle tijden en wordt sinds jaar en dag toegepast. Pas recentelijk wordt veel aandacht besteed aan het toepassen van gestructureerd *risicomanagement*. Risicomanagement kan zowel impliciet als expliciet zijn. Managers, projectleiders of bestuurders zijn voortdurend bezig met afwegingen zoals: wat als...?, wat kan er mis gaan?, wat zijn de gevolgen van, enzovoort. Deze vragen worden soms expliciet behandeld. Veel vaker echter zullen deze vragen zich afspelen in het hoofd van de manager of de bestuurder. Dit is impliciet *risicomanagement*.

Van expliciet *risicomanagement* is sprake wanneer de afwegingen door middel van gestructureerde methoden behandeld worden. Risicomanagement is een continu en systematisch proces voor het identificeren van mogelijke gevaarlijke gebeurtenissen en voor het beoordelen en beheersen van de risico's van deze gebeurtenissen. Het gaat hierbij vooral om gebeurtenissen die gerelateerd zijn aan *evenementen*, de zogeheten interne gebeurtenissen. Het belangrijkste doel van *risicomanagement* is het voorkómen van ongevallen en incidenten door pro-actief risico's te identificeren, te beoordelen en te beheersen.

Daarnaast kan *risicomanagement* gebruikt worden ter ondersteuning van managementbeslissingen door het bieden van een overzicht van mogelijke scenario's, met de bijbehorende risiconiveaus, de risicobeheersmaatregelen en het restrisico. Er dient gekeken te worden naar wat er mis kan gaan, wie er bij betrokken is en wat de mogelijke oplossingen zijn. Dit inzicht maakt het managen en het nemen van beslissingen eenvoudiger. Voorts geeft *risicomanagement* inzicht of de risico's toelaatbaar zijn, oftewel dat ze afgewogen zijn tegen het belang van een *evenement*. Dit laatste heeft betrekking op de situatie waarin het nemen van risico's gezien wordt als een mogelijkheid die winst oplevert. Om te bepalen of deze winst inderdaad aanwezig is zal men, voor zover mogelijk, een kosten-batenanalyse moeten maken. Verder kan *risicomanagement* inzichtelijk maken op welk niveau in de organisatie de besluitvorming met betrekking tot de acceptatie van risico's moet plaatsvinden. Als laatste kan *risicomanagement* gebruikt worden om een onderbouwing te geven met betrekking tot welke risico's wel of (nog) niet beheerst worden of toelaatbaar zijn.

Elk *evenement*, groot of klein, zal een bepaalde mate van gevaar of *risico* inhouden. Risicomanagement dient ertoe om de risico's te identificeren en te beheersen in een gestructureerd, inzichtelijk en logisch proces. Het is geen nieuw concept, want risicobeoordeling en management gebeurde uiteraard altijd al op basis van intuïtie en ervaring. Nieuw is wel dat dit nu gestructureerd geschiedt; de kracht van *risicomanagement* is nu dat ervaring en intuïtie gebundeld zijn in een systematische aanpak.

### 5.2 Van theorie naar praktijk

Tot zo ver is de behandeling van *risicomanagement* redelijk theoretisch. Maar hoe vertaalt zich dit nu naar de alledaagse praktijk. Om de theorie om te zetten naar werkbaar *risicomanagement* wordt een aantal elementen onderscheiden.

Allereerst onderkent men binnen *risicomanagement* vier basisprincipes:

- Accepteer geen onnodig *risico*. Risico is inherent aan het uitvoeren van een *evenement*. Hoewel mensen en middelen altijd zullen worden blootgesteld aan een bepaalde mate van *risico*, is *risicomanagement* een hulpmiddel om ervoor te zorgen dat deze mensen en middelen aan zo weinig mogelijk *risico* worden blootgesteld, terwijl de opbrengst en de effectiviteit van een *evenement* zo hoog mogelijk is.
- Accepteer *risico* wanneer de opbrengst opweegt tegen de kosten. Een zekere mate van *risico* is toelaatbaar, wanneer de opbrengst van het *evenement* zwaarder weegt dan (de kosten) van het *risico*.

- Neem besluiten over *risico* op het juiste niveau. Beslissingen over risicobeheersmaatregelen en de acceptatie van *risico* zullen genomen moeten worden door de personen die over de middelen beschikken om deze beheersmaatregelen te autoriseren en te (laten) implementeren, en die over de juiste autoriteit beschikken om over de toelaatbaarheid van het *risico* te oordelen.
- Risicomanagement is belangrijk in elke fase. Het maakt deel uit van de alledaagse besluitvorming met betrekking tot bijvoorbeeld *evenementen*, en dus ook in elke fase van een *evenement*, van de planning tot en met de uitvoering.

Om verder uitvoering te geven wordt een onderverdeling gemaakt naar diverse niveaus. Het proces kan op verschillende (management)niveaus en plekken binnen de organisatie worden toegepast, met verschillende diepgang. De diepgang kan afhangen van het onderwerp, de beschikbare tijd en middelen en de behoefte van de gebruiker. Er kan onderscheid gemaakt worden in drie vormen van *risicomanagement*:

- strategisch *risicomanagement*
- tactisch *risicomanagement*
- tijdkritisch *risicomanagement*.

Strategisch *risicomanagement* heeft betrekking op complexe zaken of lange termijnstudies. De term strategisch verwijst naar scenario's die van een hoger niveau zijn en een langere termijn betreffen. In tegenstelling tot tactisch *risicomanagement* waarbij het meer gaat om de risico's verbonden aan het uitvoeren van een *evenement*. Een besluit over het organiseren van een *evenement* of het verlenen van een vergunning zouden onderwerpen kunnen zijn van strategisch *risicomanagement*. Strategisch *risicomanagement* is gebaseerd op de langere termijn, vanuit een beleidsvisie, gericht op hoofdlijnen en niet direct gekoppeld aan een specifiek *evenement*.

Bij tactisch *risicomanagement* wordt het gehele proces continu doorlopen. Vergeleken met tijdkritisch *risicomanagement* gaat het tactische niveau dieper en in meer detail, in op het *evenement*. Deze vorm van *risicomanagement* kost dan ook meer tijd en inzet, wordt gedeeltelijk of geheel in groepen experts gedaan en wordt gedocumenteerd. Er wordt tijdens het proces gebruikgemaakt van ervaring en brainstormtechnieken om de mogelijke gevaren van een *evenement* te identificeren, het bijbehorende risiconiveau te bepalen, en risicobeheersmaatregelen te identificeren en te implementeren. Tactisch *risicomanagement* is daarom gericht op de korte termijn, in detail, vanuit een visie voor een bepaald *evenement* en tevens gekoppeld aan dit specifieke *evenement*.

Het tijdkritische niveau betreft het uitvoeren van *risicomanagement* in het veld, of ad hoc, door personen in een situatie waarin de tijd kritiek is. Deze vorm van *risicomanagement* kan men bijvoorbeeld aantreffen tijdens het uitvoeren van een *evenement* wanneer er zich noodsituaties voordoen of men anticipeert op mogelijke gevaarlijke situaties. Bij tijdkritisch *risicomanagement* worden wel alle stappen van het proces ten minste één keer doorlopen. De resultaten worden weergegeven op een *risicomanagement* sheet. Veelal wordt tijdkritisch *risicomanagement* verward met crisismanagement. Dit is niet geheel terecht. Bij crisismanagement wordt achteraf gereageerd op een gebeurtenis, bijvoorbeeld door hulpverlening. Het gevolg van het *risico* heeft dus al plaatsgevonden. Tijdkritisch *risicomanagement* is er, ondanks het korte tijdsbestek, op gericht het *risico* te vermijden of te beperken.

### 5.3 Het risicomanagementproces in het kort

Risicomanagement is een proces dat bestaat uit zes stappen, waarvan sommige stappen uit enkele deelstappen bestaan. De stappen en deelstappen zijn afgebeeld in figuur... Het proces is alleen effectief als alle stappen in chronologische volgorde worden uitgevoerd. In sommige gevallen zijn iteraties van het hele proces nodig. Het proces bestaat uit een kwalitatieve risicobeoordeling (stap 1 en 2) en *risicomanagement* (stap 3 tot en met 6).

Het uitvoeren van *risicomanagement* bij het voorbereiden en plannen van een specifiek *evenement* wordt veelal aangeduid als '*risicomanagementcase*'. Brainstormsessies, risicobeoordelings sessies en dergelijke die met een groep experts worden uitgevoerd in het kader van een *evenement*planning

noemen we een 'risicomanagementsessie'. Een *risicomanagementsessie* heeft dus betrekking op een *risicomanagementcase*, en maakt deel uit van de planning en besluitvorming rond een *evenement*.

Voor aanvang van de *risicomanagementcase* zullen het doel, de context, de scope en de diepgang van de case worden vastgesteld. Het daadwerkelijke *risicomanagement*proces begint met het definiëren van het *evenement*, en vervolgens het identificeren van de mogelijke gevaarlijke scenario's, de kwalitatieve risicobeoordeling. Afhankelijk van de beschikbare tijd, de technische mogelijkheden en overige resources dienen de aspecten beoordeeld te worden. Bij deze eerste verkennende acties is het van belang zo veel mogelijk en zo divers mogelijke risico's te onderzoeken. Daarna wordt voor elk geïdentificeerd scenario de ernst en de frequentie van optreden, van elke mogelijke uitkomst van het scenario geschat. Vervolgens kan het risiconiveau van het scenario worden vastgesteld met behulp van een risicomatrix. Wellicht zal in deze fase al blijken dat niet alle risico's te overzien zijn of zijn af te dekken. Ondanks dit gegeven is het van belang een zo compleet mogelijk overzicht te genereren. Wat immers nu niet als een groot *risico* gezien wordt kan door omstandigheden veranderen. Dit geldt ook voor risico's die onbeheersbaar lijken. Deze kunnen door bijvoorbeeld technische vooruitgang of eerder niet beschikbare resources beheersbaar worden.

De volgende stap begint met het identificeren van de risicobeheersmaatregelen. Deze maatregelen zijn bedoeld om de ernst en/of de frequentie van de uitkomsten van het scenario te beheersen. Op die manier kan het risiconiveau omlaag gebracht worden. Het resterende *risico* wordt het *restrisico* genoemd. Dit *restrisico* van het betreffende scenario wordt bepaald, en het effect van de beheersmaatregelen op het *evenement* wordt beoordeeld (stap 3). De uitkomst van stap drie is daardoor een overzicht van alle denkbare risico's, de beheersmaatregelen, het overgebleven *risico* en het gevolg hiervan met betrekking tot het specifieke *evenement*. In het risicobesluit worden het *risico*, de kosten van de maatregelen, het effect van de maatregelen op het *evenement*, het *restrisico* en de opbrengst van het *evenement* afgewogen. Op basis van deze afweging kunnen risicobeheersmaatregelen geselecteerd worden en het bijbehorende *restrisico* op het juiste niveau worden geaccepteerd (stap 4). Wat na deze 'papierene' exercitie rest is de daadwerkelijke uitvoering. Dit geschiedt in stap 5. Hierbij wordt vastgelegd wie voor de implementatie van elke beheersmaatregel verantwoordelijk is en worden de gekozen risicobeheersmaatregelen geïmplementeerd. Ten slotte zal er review en supervisie moeten plaatsvinden (stap 6) om te controleren dat de gedane risicobeoordeling overeenkomt met het *evenement* 'in het veld' en om te verzekeren dat de beheersmaatregelen effectief zijn. Ook dient te worden vastgesteld of er veranderingen in het *evenement* of in de omstandigheden optreden die een nieuwe risicobeoordeling vereisen. In dat geval zullen opnieuw scenario's geïdentificeerd moeten worden, en zal het *risicomanagement*proces opnieuw moeten worden doorlopen.

Het spreekt voor zich dat al naargelang de tijd verstrijkt strategisch *risicomanagement* overgaat in tactisch en uiteindelijk in tijdkritisch *risicomanagement* en hiermee tevens gedetailleerder en uitgebreider wordt. Kanttekening hierbij is dat tijd tevens een beperkende factor is waardoor uiteindelijk het meest uitgebreide *risicomanagement* plaatsvindt op het tactische niveau.

Ter beoordeling van het *risico* en de vaststelling van de prioriteiten worden risico's veelal ingeschaald naar kans en impact (gevolg). Een grote kans met een groot gevolg zijn de risico's die de meeste aandacht verdienen. Indien voldoende middelen beschikbaar zijn wordt de focus gelegd op de overige risico's.

Tabel 5.3; Risicomatrix

|      | Impact      |             |
|------|-------------|-------------|
| Kans | groot/groot | klein/groot |
|      | groot/klein | klein/klein |

#### 5.4 Risicomanagement in bestuurlijke context

In hoeverre is *risicomanagement* toepasbaar voor de overheid. Deze vraag kan beantwoord worden door de vier basisprincipes te beantwoorden vanuit bestuurlijke context.

Accepteer geen onnodig *risico*. Zoals eerder gesteld impliceert ondernemen *risico*; wie geen *risico* wil lopen moet niets ondernemen. En zelfs deze stelling is voor de overheid niet waar. Wanneer de overheid alle aanvragen voor vergunningen voor *evenementen* zou weigeren loopt zij het *risico* van schadeclaims. Weliswaar heeft zij op het eerste oog correct gehandeld maar door niets toe te staan ontnemt zij particulieren het ontplooiën van activiteiten en de kans op economische groei. Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid om economische groei te stimuleren of te faciliteren loopt zij ook hier *risico*'s. Een tweede *risico* betreft het imago. Een stad dat geen enkel *evenement* organiseert of toestaat zal te boek staan als een saaie stad. Dit 'saaie' imago zal weinig mensen en bedrijven trekken wat wederom een economisch *risico* meebrengt.

De overheid moet dus ondernemen en stelt zichzelf daarmee bloot aan *risico*'s die een bestuurlijke impact tot gevolg kunnen hebben. De overheid zal dus *risico*'s moeten accepteren en een constante afweging moeten maken tussen maatschappelijk wenselijk en acceptabel. De bepaling welk *risico* onnodig is zal telkens afhangen van de specifieke situatie en keer op keer beoordeeld moeten worden.

Accepteer *risico* wanneer de opbrengst opweegt tegen de kosten. Dit tweede basisprincipe klinkt zeer logisch. Een simpele kosten-batenanalyse waarbij een duidelijke basis gelegd wordt voor een besluit. Een duidelijk uitgangspunt wanneer het gaat om meetbare en vergelijkbare waarden. Helaas moet de overheid belangen en waarden afwegen die niet te benoemen zijn in geld of die uit te drukken zijn in een verhouding ten opzichte van elkaar. Hoeveel milieu mag opgeofferd worden ten behoeve van economische groei? Hoeveel verkeersslachtoffers accepteer je wanneer je de mobiliteit wilt vergroten? Hoeveel doden accepteer je bij een wandelevenement van vier dagen? Opbrengst en kosten zijn meer dan geld alleen. Welzijn, een goed leefklimaat, sociale zekerheid, vrijheid en *veiligheid* zijn slechts een aantal aspecten die meegewogen dienen te worden in de kosten-batenanalyse. Om te bepalen of een *risico* toelaatbaar is zal de overheid een veelvoud van kosten en opbrengsten in kaart moeten brengen en moeten kwalificeren alvorens zij een oordeel kan vellen over de acceptatie van een *risico*.

Neem besluiten over *risico* op het juiste niveau. In onze huidige samenleving is het nemen van besluiten complexer geworden dan voorheen. Niet alleen de hoeveelheid informatie en de vraag om *evenementen* is gegroeid maar ook het aantal *stakeholders* betreffende de besluitvorming en de uitvoering is vele malen groter dan enkele decennia geleden. Vaststelling van het juiste niveau is daardoor complexer geworden. Veronderstelling bij dit basisprincipe is tevens dat je alle *risico*'s kent en onderkent om ze vervolgens te beleggen op het juiste niveau. Alle *risico*'s in kaart brengen en beheersen is echter een utopie. Er zullen altijd onbekende *risico*'s zijn of *risico*'s waarvoor de beheersmaatregelen ontoereikend zijn. Ondanks dat, of wellicht juist daarom, dient een beslissing genomen te worden over het niveau aangaande een besluit. Al was het maar om een principiële standpunt te bepalen over de beslissingsbevoegdheid van instanties en personen wanneer zich een ongekend *risico* voordoet.

Risicomanagement is belangrijk in elke fase. Dit impliceert dat *risicomanagement* een continu proces is dat meerdere keren doorlopen en herhaald moet worden. Ook voor dat ene *evenement* waar wellicht al een vergunning voor afgegeven is. Elke verandering (maatschappelijk, economisch, juridisch) kan resulteren in een aanpassing en kan nieuw *risico* bewerkstelligen zowel in de plannings- als in de uitvoeringsfase. Toezicht, controle, *handhaving* en evaluatie zijn aspecten waar de overheid een rol speelt.

Dit brengt met zich mee dat informatiestromen top-down en *bottom-up* door het *risicomanagement* proces gaan. Naast deze verticale stromen zijn er ook horizontale stromen. Een wirwar van besluiten, informatie, analyses, enzovoort vormt een matrix die op zichzelf al een *risico* vormt als het gaat om uniformiteit en bruikbaarheid. Dit effect wordt nog eens versterkt doordat alles door een grote diversiteit aan partijen gebruikt wordt in een netwerkstructuur. Overlapping is onontkoombaar (misschien zelfs wenselijk), maar ook leemtes zijn mogelijk. Deze laatste verdienen de meeste aandacht omdat er een situatie kan ontstaan waarbij *risico*'s niet onderkend worden of waarvan men verwacht dat een andere partij het *risico* ondervangt.

## 5.5 Samenvatting

Zoals in dit hoofdstuk geschetst is *risicomangement* een praktische manier om risico's te identificeren, te kwantificeren en vervolgens te beheersen. De dagelijkse praktijk, zeker die in een bestuurlijke omgeving, is echter weerbarstiger.

De aanpak van risico's richt zich op vier factoren: voorkomen, verminderen, uitbesteden en accepteren. Gesteld is dat, vanuit haar verantwoordelijkheid, de overheid slechts de opties heeft om risico's te voorkomen of te verminderen. Gelet op de situatie waarin de overheid verkeert, zal zij echter vaak niet verder komen dan uitbesteden of accepteren.

De omgeving waarin de overheid zich beweegt wordt gekenmerkt door een veelvoud van invloeden die elkaar negatief versterken en tegenstrijdig zijn. Diverse belangen, af te wegen waarden, organisatorische en technische onmogelijkheden, gebrekkige financiële middelen evenals het ontbreken van politiek en maatschappelijk draagvlak zijn elementen die een rol spelen. Daarnaast wordt het proces beïnvloed door de netwerk omgeving en de complexe sturing hiervan. Ook het institutionele karakter van de overheid speelt bij dit alles een rol. Dit leidt ertoe dat de overheid slechts een speler op het veld is in plaats van de aanvoerder of de scheidsrechter.

Een toepassing van *risicomangement* om risico's te voorkomen of te verminderen vereist dat de overheid totale controle heeft over zijn omgeving en het te beïnvloeden *risico*. Dit is echter zelden het geval. De overheid is slechts een van de spelers in een netwerk omgeving met een bepaald belang, of zelfs meerdere (tegenstrijdige) belangen.

Ten aanzien van risico's (en het management) doen zich expliciet de volgende problemen voor:

- Risico's kunnen niet geïdentificeerd, gekwantificeerd en geprioriteerd worden door het gebrek aan middelen of technische kennis.
- Er is geen gestructureerde aanpak mogelijk door het institutionele karakter van de overheid.
- Er kan geen belangenafweging gemaakt worden op grond van een kosten-batenanalyse.
- Er is geen sprake van ondersteuning door middel van *risicomangement* van managementbeslissingen doordat het *risico* niet eenduidig is of er geen oorzaak/gevolgrelatie aantoonbaar is.
- Het gebruik van *risicomangement* veronderstelt een rationele handelwijze, dit is echter niet een automatisch gegeven bij overheidsbeslissingen. Deze zijn politiek en maatschappelijk beïnvloed en soms irrationeel.

Dit leidt ertoe dat *risicomangement* voor de overheid veelal niet meer zal zijn dan een hulpmiddel in de zijlijn met als gevolg dat risico's amper voorkomen of beperkt kunnen worden en de nadruk verschoven wordt naar uitbesteding en acceptatie. Risicomangement in de vorm van risicobeheersing vooraf maakt daarom plaats voor schadebeheersing en beperking van de impact achteraf.



## 6 Het analysekader

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de relaties die voorgaande hoofdstukken met elkaar hebben. Het vormt de brug tussen de theorie en de praktijk. Er wordt namelijk schematisch aangegeven hoe en waar de theoretische hoofdstukken op elkaar ingrijpen, om vervolgens vanuit deze set gegevens de empirie te benaderen.

De onderstaande tabel (eerder ook set 3 genoemd) is een trefwoordenoverzicht. De meest kenmerkende eigenschappen vanuit het theoretisch deel zijn aan elkaar gerelateerd. Hierdoor wordt bijvoorbeeld inzichtelijk dat vanuit het *risicomangement* men risico's zo veel mogelijk wil beperken, terwijl vanuit de risicosamenleving men risico's juist opzoekt, en de sturing erop gericht moet zijn die verschillende percepties op elkaar af te stemmen.

Op basis van deze tabel wordt in de casus nagegaan waar zich problemen hebben voorgedaan en of die problemen te verklaren zijn vanuit deze tabel.

**Tabel 6.1; Analyse kader**

|   | A<br>Risicosamenleving  | B<br>Netwerk   | C<br>Institutie  | D<br>Sturing  | E<br>Risicomangement                      |
|---|---|--|--|---|---|
| 1 | Hang naar <i>evenementen</i><br>Relatie overheid met het <i>evenement</i> . Rol overheid in vergunningverlening   | Geen eenduidigheid wat het <i>risico</i> is  | Padafhankelijkheid, verankerde waarden, versterken percepties                                    | Samenbrengen van verschillende percepties, Samenbrengen van hang naar risico's en geen eenduidigheid van risico's | Accepteer geen onnodig <i>risico</i>      |
| 2 | Focus vooral gericht op baten ( <i>risico</i> wordt niet geaccepteerd)  | Opbrengsten en kosten zijn subjectief /niet altijd financiële waarde   | Verdeling kosten/baten; een <i>institutie</i> draagt kosten, baten naar andere <i>institutie</i> | Bereiken van consensus over opbrengsten en kosten   | Weeg opbrengst tegen de kosten            |
| 3 | Samenleving heeft geen belang bij niveau van besluitvorming, wel bij de snelheid daarvan. De overheid wel   | Definiëren van juiste arena's waar besluiten genomen kunnen worden   | Instituties kunnen tegenstrijdige, naar binnen gerichte besluitvorming hebben                    | Besluitvorming eenduidig en gecoördineerd over de diverse arena's heen plaatsvinden                               | Neem besluiten op het juiste niveau       |
| 4 | Sturing vanuit de overheid volgens het reguleringsketen-principe  | -  | -  | Gericht op betrokken houden van het gehele proces tot en met de evaluatie aan toe                                 | Pas RM gedurende het hele proces toe      |
| 5 | Het <i>risico</i> wordt groter naarmate het RM tijdkritischer wordt; ingrijpen (in termen van verstoring van het <i>evenement</i> ) wordt echter vaak niet geaccepteerd | Betrokken actoren raken buitengesloten, naarmate tijdkritischer; <i>netwerk</i> vervalt tot calamiteitennetwerk; van proces- naar project- naar incidentmanagement | Nemen uiteindelijk de sturing over; terugval op ambtelijke institutionele concepten              | Wordt moeilijker naarmate het proces tijdkritischer wordt   | Strategisch<br>Tactisch Tijdkritisch      |
| 6 | De context wordt door de samenleving beïnvloed in de formulering van de doelen (publieke opinie, draagvlak, legitimiteit)   | Actoren hebben verschillende doelpercepties als gevolg van belangen, ideologie   | Van invloed op de context op gebied van <i>handhaving</i> , legaliteit, subsidies, controle      | Actoranalyse, actorkeuze en combineren van de verschillende waarden   | Bepaling doel, context, scope en diepgang |

Vervolg tabel 6.1; Analyse kader

|    | A<br>Risicosamenleving   | B<br>Netwerk   | C<br>Institutie  | D<br>Sturing   | E<br>Risicomanagement  |
|----|--|--|--|--|--|
| 7  | Impliciete verwachtingen ten aanzien van het organiseren van het <i>evenement</i>  | Acceptatie of afwijzing van het <i>risico</i> . Verschillen in risicobeleving  | Verankering van risico's   | Verdeling van het <i>risico</i>  | Definiëring van het <i>evenement</i> ; identificatie van de risico's                                 |
| 8  | Mogelijke afwijzing van beheersmaatregel door het publiek  | Door combinatie van kennis en middelen effectieve inzet beheersmaatregelen     | Mogelijk institutioneel verankerd  | Gericht op optimale beheersmaatregelen met minimale beperking van het <i>evenement</i> , eventueel het <i>netwerk</i> aanpassen                              | Identificeren van beheersmaatregelen, bepaling restrisico  |
| 9  | Legitimiteit; beïnvloeding en acceptatie van besluitvorming. Voor een belangrijk deel door de overheid, door middel van vergunningen bepaald | Diversiteit van actoren en arena's beïnvloedt besluitvorming                   | Selectiemogelijkheden beperkt en besluitvorming bepaald vanwege institutioneel kader | Koppelen en optimaliseren van arena's, eventueel uitbreiding actoren   | Selectie en besluitvorming beheersmaatregelen en toedeling (verantwoordelijkheid) beheersmaatregelen |
| 10 | Is het beeld van de samenleving nog kloppend?  | Door grote diversiteit aan actoren is eenduidige review en supervisie moeilijk | Institutioneel bepaald   | Gericht op toekomst, overkoepelende blik, instandhouding <i>netwerk</i> , gericht op het duurzame aspect, coördineren van alle gescheiden beheersmaatregelen | Review en supervisie   |

Van links naar rechts wordt de inhoud van elke cel steeds concreter, totdat uiteindelijk in de vorm van *risicomanagement* projectmatige stappen gezet kunnen worden, de omgekeerde redenering geldt natuurlijk ook. Basisgedachte achter tabel 6.1 is dat duidelijk wordt gemaakt dat abstracte begrippen geconcretiseerd kunnen worden en dat een projectmatige aanpak van een complex probleem de werkelijkheid te veel simplificeert. Om de samenhang tussen de verschillende cellen duidelijk te maken volgt hier een korte uitleg. Deze uitleg start per rij vanaf de E-kolom. Elke individuele cel staat in de theorie beschreven en zal hier kort worden herhaald. Het is vooral zaak de verbanden tussen de verschillende theoretische kaders te leggen.

Toelichting bij de eerste rij.

De basisgedachte achter *risicomanagement* is dat geen onnodig *risico* moet worden genomen. (E1) Het netwerkperspectief voegt hier aan toe dat onnodig *risico* geen eenduidig begrip is, maar *actor*-afhankelijk. (B1) Er dient daarom gestuurd te worden op het samenbrengen van verschillende perspectieven en waarden, zodat een gezamenlijk beeld over het onnodige *risico* ontstaat. (D1) Het samenbrengen van deze perspectieven en waarden wordt bemoeilijkt door deelname van instituties vanwege hun padafhankelijk denken en de verankering van waarden en percepties. (C1) Het maatschappelijke beeld is er daarbij juist één van een hang naar steeds grotere *evenementen*. De overheid heeft een nadrukkelijke rol in het borgen van de *veiligheid* door middel van vergunningverlening.(A1)

Toelichting bij de tweede rij

Een belangrijke reden om een *evenement* te organiseren is gelegen in de verwachting dat er niet alleen *risico* wordt gelopen, maar ook dat het *evenement* opbrengsten genereert. Hierbij moet niet alleen aan geldelijke opbrengsten, maar ook aan opbrengsten zoals prestige of reclame worden gedacht. Ook hier levert het netwerkperspectief het inzicht op dat ook bij opbrengsten verschillende actoren verschillende percepties kunnen hebben. Het bezoek van de koningin in Den Bosch heeft als opbrengst 'reclame voor de stad' wat opweegt tegen de ettelijke honderdduizenden euro's die het bezoek gaat kosten. (B2) Vanuit het institutioneel perspectief komt het beeld van ongelijke kostenverdeling en batenverdeling naar voren. Zo kost een voetbalwedstrijd de politie extra inzet van personeel, maar heeft de organiserende vereniging de baten. Dat is volgens velen onderdeel van het

instituut politie, zij zijn er immers voor de *handhaving* van de openbare orde en wordt voor deze *handhaving* gefinancierd uit belastinggelden. (C2) Door middel van netwerksturing moet consensus bereikt worden over de verdeling van kosten en baten. Zo komt bijvoorbeeld steeds nadrukkelijker de roep om vergoeding van extra politie-inzet als gevolg van de organisatie van een *evenement*. Bij bijvoorbeeld de formule 1 zijn de inkomsten voor de organisator en ontvangen deelnemende teams vastgestelde vergoedingen. (D2) Burgers zijn slechts geïnteresseerd in de spanning die een *evenement* met zich meebrengt. Vanuit de risicosamenleving bezien bestaat een groeiende behoefte aan vermaak. (A2)

Toelichting bij de derde rij

Beslissingen moeten op het juiste niveau genomen worden. Vooral autoriteit is hierbij belangrijk. De juiste autoriteit zorgt ervoor dat plannen gedragen worden, maar ook dat implementatie van beheersmaatregelen daadwerkelijk wordt uitgevoerd, of dat middelen beschikbaar worden gesteld. Hierbij moet worden opgemerkt dat juist interpretabel is en met omstandigheden kan wisselen. Bij felle brand heeft een brandweercommandant veel in de melk te brokkelen bijvoorbeeld. (E3) Aangezien vanuit netwerkperspectief gezien een centrale 'machthebber' niet bestaat is het belangrijk vast te stellen waar besluiten genomen worden. Dit worden arena's genoemd. Het is daarbij mogelijk dat arena's buiten de invloedssfeer of directe betrokkenheid van de organisatie liggen maar toch invloed hebben. (B3) Het is belangrijk om te sturen óf door invloed op de (samenstelling van) arena's uit te oefenen, óf door besluiten van de arena's te bundelen en kenbaar te maken. (D3) Instituties hebben hun eigen hiërarchie en hun eigen werkterrein. Veel besluiten zijn standaard en worden op standaardwijze genomen. In een *evenement* waarbinnen meerdere instituties een rol hebben, kan dit zelfs tot tegenstrijdige besluiten leiden. Instituties zijn in hun besluitvorming tevens moeilijk te beïnvloeden. (C3) Ook vanuit de overheid bezien dienen beslissingen op het juiste niveau te worden genomen. (A3)

Toelichting bij vierde rij

In elke fase van het *evenement* is *risicomangement* van toepassing. Vanaf het bedenken van de plannen tot en met de uitvoering. Hoe goed een beheersmaatregel ook is bedacht, als die niet wordt toegepast in de uitvoering, was dat denkwerk voor niets. Bovendien kunnen gaandeweg het traject omstandigheden en daarmee wellicht ook risico's veranderen. Ook dan is het noodzakelijk betrokken en alert te zijn. (E4) Het is zeker in een *netwerk* met horizontale aansturinglijnen lastig om alle relevante actoren betrokken te houden. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door de baten pas na de afronding van het gehele traject toe te kennen. Ook de overheid past door middel van de reguleringsketen *risicomangement* toe. (A4)

Toelichting vijfde rij

Er zijn drie niveaus *risicomangement* te onderscheiden: strategisch, tactisch en tijdkritisch. De tijd waarin gehandeld moet worden neemt af naarmate het *risicomangement* tijdkritischer wordt. Bovendien nemen de kansen op fouten toe als de tijdsdruk boven een bepaald niveau begint te komen. De managementstijlen veranderen hiermee ook. (E5) Het *netwerk* versmalt naarmate het risicotraject tijdkritischer begint te worden. Geleidelijk zullen de actoren die in dat betreffende stadium gemist kunnen worden het *netwerk* verlaten. Onder zeer hoge tijdsdruk of in geval van een calamiteit is een zeer beperkt aantal actoren nog operationeel. (B5) Doorgaans zullen de instituties als brandweer, politie- en ambulancediensten in een dergelijk stadium nog operationeel zijn en volgens hun standaardwerklijnen opereren of zelfs de sturing overnemen. (C5) Sturing geven wordt steeds moeilijker naarmate de situatie tijdkritischer wordt. Toch blijft sturing belangrijk, vooral omdat *risicomangement* slechts dan goed functioneert als alle acties of beheersmaatregelen goed gecombineerd worden uitgevoerd. (D5) Burgers willen genieten van het *evenement* en niet in dat plezier gestoord worden. Ingrijpen in een *evenement*, het hiermee verstorend, wordt daarom niet geaccepteerd. (A5)

Toelichting zesde rij

Ook bij *risicomangement* is het bepalen van het doel gecombineerd met scope en diepgang cruciaal. Een goede risicoanalyse kan anders niet worden gemaakt. (E6) Vanuit netwerkperspectief is het bepalen van een eenduidig doel zeer lastig. Het probleem bestaat namelijk niet. Actoren definiëren verschillende problemen en verschillende doelen, bijvoorbeeld afhankelijk van belang of

ideologie. (B6) Daarbij bepaalt de samenleving mede de context waarin het *evenement* zich afspeelt. Is er draagvlak? Met welke legitimiteit wordt een doel vastgesteld. (A6)

#### Toelichting zevende rij

Nadat het doel is vastgesteld dient het *evenement* te worden gedefinieerd. Er wordt vastgesteld wat wel of niet tot het *evenement* gerekend wordt en wat wel of niet wordt georganiseerd. Nu het *evenement* als zodanig is vastgesteld moeten de risico's worden geïdentificeerd. (E7) Natuurlijk levert een diversiteit aan actoren ook diversiteit in risicobeleving op. Het *network* komt onder druk te staan. Het bestrijden van sommige risico's is institutioneel verankerd. Deze instituties zullen zich op hun deelgebieden nadrukkelijk laten gelden. (B7+C7) Sturing bestaat door het nadrukkelijk aanwezig zijn van institutionele belangen vooral aan het bespelen van instituties. Vaak zijn dit trage moeizame trajecten. Daarnaast moeten net als bij kosten en baten ook risico's over de actoren worden verdeeld. (D7) Het maatschappelijke beeld van de risicosamenleving is er één van veilige risico's. Evenementen moeten het gevoel van het nemen van risico's hebben, maar de werkelijke wens is dat de *veiligheid* is geborgd. Pech, of het nemen van eigen individuele verantwoordelijkheid, vallen veel minder goed in dat concept. (A7)

#### Toelichting achtste rij

Nadat de risicoanalyse is gemaakt moeten de beheersmaatregelen worden vastgesteld. Tevens dient het restrisico te worden bepaald. Met het nemen van beheersmaatregelen wordt het *risico* verkleind. (E8) Door de diversiteit aan actoren in een *network* kunnen diverse inzichten, kennis en middelen ingezet worden bij het identificeren en nemen van beheersmaatregelen. Echter, het nemen van een deel van de beheersmaatregelen is mogelijk institutioneel verankerd. (B8+C8) Beheersmaatregelen worden lang niet altijd geaccepteerd, er is niet altijd draagvlak voor. Zeker niet als de beheersmaatregelen het *evenement* te veel beperken. (A8) Vandaar dat sturing erop gericht moet zijn optimale beheersmaatregelen te combineren met een minimum aan beperkingen voor het *evenement*. (D8)

#### Toelichting negende rij

Nadat de beheersmaatregelen zijn geïdentificeerd moeten ze nog worden geaccordeerd en toegewezen, waarmee de verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoer van de beheersmaatregel is belegd. (E9) De besluitvorming wordt hierbij beïnvloed door de diversiteit aan actoren en arena's. Maar ook door de waarschijnlijkheid dat een deel van de beheersmaatregelen institutioneel zal zijn belegd. Hierdoor zullen ook besluiten rondom beheersmaatregelen binnen instituties genomen worden. Dit zijn moeilijk te beïnvloeden arena's. (B9+C9) Toch is sturing gericht op het beïnvloeden van arena's, bijvoorbeeld door ze te koppelen, zodat de dynamiek van een vlot lopend besluitvormingsproces een minder vlot lopend proces kan versnellen. Ook kan door inbreng van nieuwe actoren het besluitvormingsproces worden versneld. Bijvoorbeeld door met de inbreng van private bewakingsdiensten de kosten voor politie-inzet te verlagen. Om zo een akkoord over beheersmaatregelen die met ordehandhaving te maken hebben te versnellen. (D9) Probleem met het nemen van beheersmaatregelen is de legitimiteit en de acceptatie van deze maatregelen door de deelnemers. Het accepteren van gezag of leiderschap indien dit ten koste gaat van individuele belangen, gaat niet zonder slag of stoot. Binnen deze ambiguïteit moet de overheid toch de *veiligheid* zien te borgen. De paradox van een samenleving die *veiligheid* eist, maar geen regels wenst na te leven speelt hierbij nadrukkelijk een rol. (A10)

#### Toelichting tiende rij

Indien een *evenement* plaatsvindt, is het zinvol de supervisie zo centraal mogelijk te regelen. Dit komt de handelingsnelheid indien er gebruik van een beheersmaatregel moet worden gemaakt ten goede. Ook is het zinvol om tijdens en na het *evenement* de gang van zaken te bezien en eventueel te herzien. Hiermee wordt een vinger aan de pols gehouden en kunnen wijze lessen worden geleerd voor de toekomst. Review dient bij voorkeur in een zo breed mogelijke setting te gebeuren zodat zo veel mogelijk indrukken en meningen kunnen worden verwerkt. (E10) Tegelijkertijd is het hiermee moeilijk eenduidigheid in review te krijgen. Daarnaast zullen instituties als politie, maar ook brandweer niet eenvoudig supervisie van een andere partij accepteren. Zij wensen doorgaans zelf verantwoordelijk te zijn voor hun besluitvormingsproces, maar ook voor hun eigen handelen. (B10+C10) Sturing is vooral het kweken van consensus en het in stand houden van de samenwerkingsverbanden. (D10) Aangezien *evenementen* voor het publiek worden georganiseerd

en het publiek eisen, wensen en waarden vertegenwoordigt, is het belangrijk om bij reviews en eventuele herhalingen van *evenementen* na te gaan of het beeld van het publiek of de samenleving nog klopt. Een verandering in houding van de samenleving kan resulteren in het maken van een andere waardeafweging. (A10)

## 7 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het type onderzoek dat is gedaan, de design dat is gehanteerd en het onderzoeksinstrumentarium dat daarvoor is gehanteerd.

### 7.1 Focus

Het onderzoek is deels gestart vanuit een maatschappelijk vraagstuk, en deels vanuit een organisatievraagstuk. Het maatschappelijke vraagstuk betreft de invloed van de risicosamenleving op de organisatie van evenementen. Het organisatievraagstuk gaat over de kwestie hoe de overheid risico's bij evenementen kan managen.

Het doel is het geven van een handelingsadvies; deze scriptie is gericht op het geven van een advies hoe de overheid risico's kan beperken, teneinde de bestuurlijke impact van de mogelijke gevolgen van risico's te minimaliseren.

Vanuit de genoemde vraagstukken en de doelstelling van het onderzoek, is nagedacht over relevante theoretische concepten. De theorie is gebruikt om een praktisch model te ontwikkelen ter ondersteuning van het empirisch onderzoek. Eerder beschrijving en analyse dan verklaring of toetsing is het ambitieniveau. Het betoog is gericht op de mate waarin risicomanagement bij evenementen toegepast kan worden, waarbij nadrukkelijk aandacht wordt geschonken aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Het karakter van de scriptie is een advies over de vraag hoe de overheid technisch-instrumenteel risicomanagement kan organiseren, waarbij maatschappelijke vraagstukken in de organisatie worden geïntegreerd.

### 7.2 Onderzoekstype

De doelstelling van dit onderzoek is gericht op het geven van een advies hoe de overheid risico's kan beperken, teneinde de bestuurlijke impact van de mogelijke gevolgen van risico's te minimaliseren. Daarnaast zal dit inzicht een bijdrage kunnen leveren aan de discussie, die achteraf altijd volgt, of de overheid (vooraf) genoeg heeft gedaan om het *risico* te voorkomen. Eventuele discussies kunnen wellicht voorkomen worden of doeltreffender worden gevoerd.

Dat maakt dit tot een ontwerponderzoek, dat ingaat op vragen die de huidige situatie moeten beschrijven, toetsen en diagnosticeren, zodat een ontwerp ontstaat voor het managen van risico's.

### 7.3 Onderzoeksdesign

Het soort onderzoek dat is gedaan, is een case-study. Kenmerkend voor de case-study is dat men veel te weten komt over een heel smal gebied.

Er is gekozen voor een selectie van vier theoretische invalshoeken waarmee de wijze waarop naar de werkelijkheid wordt gekeken, wordt ingekaderd. Deze vier invalshoeken worden vervolgens samengebracht in een analysekader. Met dit analysekader worden vervolgens vier casus bestudeerd.

Allereerst worden drie ex-post analyses uitgevoerd die vervolgens onderling worden vergeleken. Uit deze vergelijking wordt een aantal aanbevelingen gedestilleerd die op een ex-ante casus worden toegepast. De studie wordt afgesloten met een concluderend deel.

### 7.4 Onderzoeksinstrumentarium

Het onderzoek valt in twee componenten uiteen, namelijk een theoretische en een empirische component. Voor de beschrijving van het theoretische deel is gebruik gemaakt van literatuur (boeken, artikelen) en websites [zie: Literatuurlijst]. Voor het empirische deel is gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten, krantenartikelen en websites waar het schriftelijke informatie betreft [zie: Literatuurlijst]. Deze schriftelijke informatie is aangevuld met mondelinge informatie, verkregen door middel van interviews [zie: Bijlage Interviews]. Als leidraad van deze interviews is een vragenlijst gebruikt [zie: Bijlage Vragenlijst]. Deze vragenlijst is afgeleid vanuit het analysekader.

### 7.5 Taakverdeling

Alle drie de auteurs zijn verantwoordelijk voor het gehele verslag. Echter om het individu te kunnen beoordelen, is een aantal onderdelen afzonderlijk toebedeeld. Degene aan wie een onderdeel is toebedeeld, is hiermee eerstverantwoordelijke voor dat onderdeel.

De meerwaarde van het schrijven van één verslag door drie personen moet tot uiting komen in de diepgang en diversiteit van het verslag. Immers, er kan meer tijd in één onderzoek gestopt worden en drie verschillende geesten met verschillende achtergronden zouden elkaar moeten aanvullen en uitdagen.

De volgende onderdelen vallen aan de individuele schrijvers toe te delen:

1. Het theoretisch kader
  - Hoofdstuk twee “De risicosamenleving” aan Marijn Huber
  - Hoofdstuk drie “Netwerken en instituties” aan Jasper Sonneveld
  - Hoofdstuk vier “Sturing” en hoofdstuk vijf “Risicomanagement bij de overheid” aan Paul Vreling
2. De casus
  - De casus “Muzikale Botenparade Utrecht” aan Jasper Sonneveld
  - De casus “Nijmeegse Vierdaagsemarsen” aan Marijn Huber
  - De casus “Red Bull Air Race Rotterdam” aan Paul Vreling

## 8 Empirisch deel

In dit hoofdstuk worden de casus behandeld die ten behoeve van deze scriptie zijn onderzocht. Allereerst wordt een korte introductie gegeven van de verschillende casus, aangevuld door een verantwoording voor de keuze van de casus.

In het algemeen is er gekozen voor recente casus betreffende *evenementen* in de buitenruimte. Het zijn alle *evenementen* waar tienduizenden tot honderdduizenden bezoekers op afkomen.

Er is gekozen voor twee casus waarbij een incident heeft plaatsgevonden en voor een casus waar geen incident heeft plaatsgevonden, om te bezien of er een verband bestaat tussen de organisatie en het incident. Hierop wordt teruggekomen bij de (eind)conclusies.

Ook is er onderscheid gemaakt tussen casus met een relatief laag risicoprofiel en een casus met een hoog risicoprofiel, om te bezien of het risicoprofiel leidt tot een andere rol van de overheid en organisatie van het *evenement*, zie (eind)conclusies.

Ten slotte is gekozen voor drie ex-post analyses, die vervolgens onderling worden vergeleken. Uit deze vergelijking wordt een aantal aanbevelingen gedestilleerd die op een ex-ante casus wordt toegepast.

Het empirisch deel moet een antwoord geven op de vraag wat de invloeden van de risicosamenleving, netwerken en instituties betekenen voor de wijze waarop de overheid *risicomangement* kan toepassen bij de organisatie van *evenementen*.

### 8.1 Introductie casus

#### Casus 1: Muzikale Botenparade Utrecht (2006)

In de zomer van 2006 stortte in het centrum van Utrecht tijdens een muziekfestival langs de grachten een trap naar beneden. Daarbij vielen één dode en meerdere (zwaar)gewonden. Het blijkt dat de constructie van de trap is losgeschoten uit de muur. De waarschijnlijke oorzaak van dat losschieten, is het aantal festivalbezoekers dat had plaatsgenomen op de trap, die aan de kademuur bevestigd zat. 'Het aantal bezoekers bij het *evenement* was niet het probleem, wel het aantal mensen op de trap' zei burgemeester Brouwer kort na het ongeluk.

"Een dergelijk trap is geconstrueerd om grote druk te weerstaan. Het is niet gezegd dat het verkeerd had móeten aflopen. Het kan ook de bekende kans van een op een miljoen zijn," zegt Mark Lamers van ingenieursbureau Arcadis. "Een trap is iets waar je overheen loopt. Het is prima om er een tijdje op te blijven staan. Maar het is geen podium en ook geen tribune. Die zijn berekend op het gewicht van veel mensen gedurende lange tijd. En je neemt in de berekening mee dat ze soms dansen"<sup>11</sup>.

#### Verantwoording keuze

Bij *evenementen* worden risico's veelal door vergunningen verlegd naar andere actoren. Ook in Utrecht lijkt de gemeente haar aansprakelijkheid bij de organisator van het *evenement* neer te hebben gelegd. De vraag is of dit betekent dat de gemeente uiteindelijk niet toch aansprakelijk is. Immers, in welke mate kan een organisator van een *evenement* verantwoordelijk worden gehouden voor de kwaliteit van een trap aan een Utrechtse grachtenkade? Zijn de verantwoordelijkheden in dezen goed verdeeld?

Als het aantal mensen op de trap het probleem was en dit vooraf ook is onderkend, waarom is het dan toegestaan? Of het *risico* is van tevoren dus niet goed onderkend of *handhaving* tijdens het *evenement* heeft gefaald.

Ook kan de vraag gesteld worden in welke mate op of vooral onder een trap gaan staan met zo veel mensen onder eigen verantwoordelijkheid kan worden geschaard. Wanneer mag de overheid verwachten of zelfs eisen dat burgers maatregelen nemen om hun eigen *veiligheid* te waarborgen?

#### Casus 2: Nijmeegse Vierdaagsemarsen (2006)

In de zomer van 2006 wordt na de eerste dag de Vierdaagse van Nijmegen afgebroken. De reden van de vroegtijdige afgelasting is de dood van twee wandelaars, die door de hitte zijn bezweken. Omdat de verwachting was dat het de volgende dag nog warmer zou worden, vond de organisatie het niet verantwoord om door te gaan: "De problemen ontstonden gistermiddag, toen de wind ging

<sup>11</sup> Bron: Algemeen Dagblad, 6 september 2006



liggen. Wandelaars en toeschouwers vielen bij bosjes flauw. Hulpdiensten konden het werk niet aan. In totaal werden gisteren meer dan driehonderd mensen onwel. In vijf gevallen moest er worden gereanimeerd, maar die hulp kwam voor twee mensen te laat. Er liggen nog drie mensen in het ziekenhuis. Van hen is niemand meer in levensgevaar.”<sup>12</sup>

### **Verantwoording keuze**

De Vierdaagse van Nijmegen lijkt op het eerste gezicht niet het *evenement* waarbij doden verwacht worden. Natuurlijk kunnen blaren worden verwacht, zijn er wandelaars die uitvallen en lopen er wellicht nog mensen dagen krom van de spierpijn, maar doden? Nee.

Naar aanleiding hiervan gaat de eerste categorie vragen vooral in de richting van de organisatie. Had het parcours korter gemoeten, was het traject wel goed, maar ook: waren de hulpdiensten wel voorbereid op de enorme omvang van het aantal probleemgevallen?

In 2003 heeft een beslissing om vanwege de warmte het parcours in te korten tot veel weerstand geleid. Het plezier van de lopers die al dan niet hadden getraind om de Vierdaagse uit te lopen, werd hiermee om zeep geholpen. In welke mate heeft de weerstand in 2003 een rol gespeeld bij beslissingen in 2006?

In het verlengde van het voorgaande kan tevens de vraag gesteld worden in welke mate doorlopen of kijken onder dergelijke omstandigheden ook niet onder de eigen verantwoordelijkheid van deelnemers en toeschouwers moet vallen. Elk weldenkend mens zou toch kunnen verzinnen dat iets dergelijks hoogst onverstandig is. Daarbij kan de vraag gesteld worden in welke mate er een verband is tussen het aantal doden tijdens de Vierdaagse en het gemiddelde aantal doden in Nederland als gevolg van de warmte. Of anders gezegd, was het niet onvermijdelijk en is er alleen een focus op gelegd omdat het een *evenement* was en de media er daarom aandacht aan hebben besteed?

Vanuit sturingsperspectief is de Vierdaagse interessant vanwege het groot aantal belanghebbenden variërend van vergunningverleners tot commerciële bedrijven en van private ordebewakers en vrijwilligers tot politiediensten en professionele hulpverleners.

### **Casus 3: Red Bull Air Race Rotterdam (2005)**

Wat hebben Budapest, Moskou, Toronto, San Francisco en Rotterdam gemeen? Ze waren allemaal gaststad voor de Red Bull Air Race. Op 12 juni 2005 vond in Rotterdam de Red Bull Air Race plaats. Een *evenement* waarbij met kleine sportvliegtuigjes, met een snelheid van ongeveer 400 kilometer per uur een wedstrijd wordt gevlogen. De wedstrijd bestaat uit het zo snel mogelijk afleggen van een parcours, tussen obstakels door en zelfs onder een brug doorvliegen. In het geval van Rotterdam de Erasmusbrug.

De Red Bull Air Race is een adembenemende race in de lucht, een unieke uitdaging voor de piloten en een fascinerend schouwspel voor de toeschouwers. Centraal staan de woorden sport, racen, spanning, entertainment en show. Er waren 700.000 bezoekers en volgens de gemeente vormt de Red Bull Air Race een bijzondere aanvulling op de activiteitenkalender. Een beter *evenement* ter ondersteuning van de slogan ‘Rotterdam durft’ (waarmee de stad zich profileert) is niet denkbaar.

### **Verantwoording keuze**

Een megaspektakel van sensatie en omvang dat past in de traditie van Rotterdam. Tevens een illustratie van de risicosamenleving zoals we die nu ervaren: het moet steeds sneller, harder en heftiger. Of het nu gaat over formule 1-auto's op de Coolsingel of vliegtuigen boven de Maas, the sky is the limit.

Naast de centrale woorden als spanning en show zijn er nog vele andere woorden te bedenken zoals planning, kosten, *veiligheid* enzovoort. De gemeente als ook de Inspectie van Verkeer en Waterstaat heeft een vergunning afgegeven voor dit *evenement*. Hele wijken zijn afgesloten, kades zijn vrijgemaakt, het scheepvaartverkeer is stilgelegd en de Erasmusbrug was 24 uur lang hermetisch afgesloten.

---

<sup>12</sup> Bron: NOS-nieuws, 19 juli 2006

In dit kader is het interessant te onderzoeken in hoeverre scoringsdrift de boventoon gevoerd heeft over rationele besluitvorming. Welke afwegingen zijn gemaakt betreffende openbare orde en in het bijzonder *veiligheid*. Immers, hoe denk je als gemeente 700.000 bezoekers, ingeklemd tussen flatgebouwen en water, te kunnen sturen indien er iets misgaat? Welke voorzieningen waren getroffen voor neerstortende vliegtuigen?

Ook hier geldt weer dat er sprake is van eigen verantwoordelijkheid. Welk weldenkend mens gaat in een dergelijke massamenigte staan kijken naar overscherende kerosinebommen? Al met al genoeg stof om over na te denken.

#### **Casus 4: Rotterdam Marathon (2008)**

Sinds 1981 wordt jaarlijks de Rotterdam Marathon gehouden. Er waren in dat jaar circa tweehonderd lopers en meer dranghekken dan toeschouwers langs het parcours. De winnaar liep de derde tijd van de wereld dat jaar, wat het begin van het succes van de Rotterdam Marathon betekende.

De Rotterdam Marathon is onder tussen uitgegroeid tot een internationaal *evenement*. Al zes jaar achtereen is de marathon het op één na grootste *evenement* van Nederland waar meer dan 7.000 deelnemers starten en honderdduizenden bezoekers op afkomen. Ook de andere drie casus trokken grote aantallen deelnemers en vooral bezoekers.

De organisatie van *evenementen* van deze omvang kent een heel eigen dynamiek. De organisator heeft te maken met een groot aantal belanghebbenden (actoren) die allen hun eigen doelstellingen hebben en hun positie verdedigen binnen het *netwerk* van de Rotterdam Marathon. De gemeente, die op haar beurt weer uit een veelheid aan actoren bestaat, is een belangrijke speler in dit *netwerk*. Zo treedt zij op als facilitator, vergunningverstrekker, handhaver, belanghebbende, als beheerder van de buitenruimte en toezichthouder op orde en *veiligheid*. Wat dit betreft sluit de marathon als casus goed aan bij de andere drie.

In de derde plaats wordt ook de gemeente Rotterdam - hoewel zij niet de eerstverantwoordelijke is voor de organisatie van de marathon - op veel gebieden aangesproken en verantwoordelijk gehouden. Vooral op de gebieden die betrekking hebben op maatschappelijke en sociale aspecten zoals orde, *veiligheid* en *handhaving*. Ook hierin is een vergelijking met de andere drie casus goed mogelijk.

Er zijn bij de marathon nog nooit dingen gebeurd die als ramp gekwalificeerd kunnen worden. Dit kan toeval zijn: de organisatie heeft geluk gehad, maar het kan ook komen doordat de organisatie goed in elkaar steekt. Juist het feit dat er nog geen ongelukken hebben plaatsgevonden maakt de marathon geschikt voor een 'ex ante'-evaluatie. Er is geen ongeluk waar op voorhand op wordt gefocust, de hele organisatie van het *evenement* kan hiermee zonder vooronderstelling, anders dan de bevindingen uit de andere drie casus, onder de loep worden genomen.

## **8.2 Muzikale Botenparade Utrecht (2006)**

### **8.2.1 Achtergrond en aanleiding**

Sinds 2001 organiseert de stichting "Zomer in Utrecht" op de eerste zondag van augustus de muzikale botenparade. Dit *evenement* wordt beschouwd als een hoogtepunt in de Utrechtse zomer. Het is een zomerse stoet van boten met diverse muziekacts. De editie van 2006 zou extra feestelijk worden vanwege het vijfjarig bestaan<sup>13</sup>: 'Tussen 14.00-17.00 uur varen door de Oudegracht (tussen Ledig Erf en Weerdsloot) zeven boten met zeven verschillende muziekstijlen. Er zijn vijf luisterplekken waar de boten aanleggen voor een kort optreden. De Muzikale Botenparade wordt dit jaar extra feestelijk afgesloten met een speciale topact: een slotconcert door ZUCO 103 op een drijvend podium in de Oudegracht'.

---

<sup>13</sup> Bron: [www.culturelezonddagen.nl](http://www.culturelezonddagen.nl)

Uit de fotogalerij<sup>1</sup> van voorgaande jaren blijkt hoe druk bezocht dit *evenement* is. Overal langs de historische grachten en werven van de Utrechtse binnenstad wordt feestgevierd. Men danst of luistert naar de optredens die zich op het water in de grachten afspelen. De werftrappen worden daarbij als staantribune gebruikt, om goed zicht te hebben.

Tijdens het slotconcert op 6 augustus 2006 is de situatie niet anders. Het *evenement* verloopt prachtig, tot het dramatische ongeval met de werftrap bij het stadhuis. Vanaf de kade bij het stadhuis vormt een houten trap de verbinding tussen het straatniveau (de kade) en het enkele meters lager gelegen werfniveau. Op de kade, op de trap en op de werf stond het vol met mensen. Op een gegeven moment bezwijkt de trap onder het gewicht van de bezoekers die op de trap staan. De trap met de mensen die daarop staan, valt naar beneden, op de mensen die op de werf staan. Als gevolg hiervan raken twintig mensen gewond, soms zelfs ernstig gewond. Eén van de slachtoffers overlijdt uiteindelijk aan zijn verwondingen.

Het blijkt dat de constructie van de trap is losgeschoten uit de muur. De waarschijnlijke oorzaak van dat losschieten, is het aantal bezoekers van het festival dat plaats had genomen op de trap, die aan de kademuur bevestigd zat. Al snel na het ongeluk komen de reacties los. 'Het aantal bezoekers bij het *evenement* was niet het probleem, wel het aantal mensen op de trap' aldus burgemeester Brouwer kort na het ongeluk. 'Een dergelijke trap is geconstrueerd om grote druk te weerstaan. Het is niet gezegd dat het verkeerd had móeten aflopen. Het kan ook de bekende kans van een op een miljoen zijn...Maar een trap is iets waar je overheen loopt. Het is prima om er een tijdje op te blijven staan. Maar het is geen podium en ook geen tribune. Die zijn berekend op het gewicht van veel mensen gedurende lange tijd. En je neemt in de berekening mee dat ze soms dansen'<sup>14</sup>.

Al snel na het ongeluk besluit het College van B&W van Utrecht dat er een onafhankelijk onderzoek moet worden gedaan naar de toedracht van het ongeval. De commissie Schutte wordt ingesteld en doet onderzoek naar de vraag hoe het ongeluk met de trap heeft kunnen gebeuren.

Door de oorzaak van het ongeval wordt in de media en in onderzoek veel aandacht besteed aan vragen over de trap;

Is de trap wel veilig ontworpen en vervaardigd, is er ooit een bouwvergunning voor afgegeven, wie is de eigenaar en wie is onderhoudsplichtig, hoe is de trap gebruikt en waardoor is de trap bezweken? In onderliggend onderzoek ligt het accent vooral op de vraag welke verantwoordelijkheid de overheid kan, mag of moet nemen om risico's bij *evenementen* zoveel mogelijk te beperken

Door het ongeval raken 20 mensen gewond, en tegelijk is er sprake van een enorme schokreactie onder het publiek. Er ontstaat in een dergelijke enorme drukte na een ongeval vaak een vorm van paniek, waardoor het incident nog veel meer slachtoffers had kunnen veroorzaken. Gelukkig is dat niet gebeurd. Ondanks de enorme drukte was er sprake van een snelle en adequate hulpverlening [Schutte, 2006, p 42].

Uit het onderzoek van Schutte blijkt, dat de brandweer 9 minuten na het ongeval ter plaatse is om mensen te bevrijden, de omgeving veilig te maken en met duikers te zoeken naar slachtoffers. Ook de Geneeskundige hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (*GHOR*) was na 9 minuten aanwezig met 6 ambulances. Het slachtoffer dat levensgevaarlijk gewond was, lag 24 minuten na het ontstaan van het ongeval in het UMC voor behandeling. In totaal zijn 12 slachtoffers per ambulance naar het ziekenhuis gebracht.

De politie zorgde voor het evacueren van het publiek uit het rampgebied en het afzetten van de Oudegracht met linten en hekken.

Wethouder Den Besten trad op als burgemeester. Zij was al snel aanwezig op de plek van het ongeval. Ook een vertegenwoordiging van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (*OOV*) was snel ter plaatse.

Om eerste hulp te kunnen bieden aan de lichtgewonden stelden verschillende horecagelegenheden hun ruimte ter beschikking, en ook het stadhuis biedt ruimte voor opvang.

De algemene vraag die bij de verdere uitwerking van deze casus beantwoord moet worden, is: waar het fout is gegaan. De rol van de overheid speelt hierbij een bijzondere rol: had zij meer moeten, kunnen of mogen bijdragen om deze calamiteit te voorkomen?

<sup>14</sup> Bron: Algemeen Dagblad, 6 september 2006

### 8.2.2 Opzet van de casusuitwerking

Om op bovenstaande vragen te beantwoorden is voor de volgende opzet gekozen.

In de eerste plaats zal worden geïnventariseerd welke actoren een rol spelen bij de organisatie en uitvoer van het *evenement*. Niet alleen heeft de gemeente als vergunningverlener een rol, de burgemeester is tevens verantwoordelijk voor de openbare orde en *veiligheid*. Daarin hebben instituties zoals de brandweer en de politie een aandeel.

De vergunningaanvrager is een cruciale *actor*, omdat in de vergunning geregeld is welke verantwoordelijkheden bij de organisator worden neergelegd. Behalve de vergunningverlener zijn er nog tal van andere actoren, die zich met de organisatie van het *evenement* hebben bemoeid.

Naast het beschrijven van de verschillende actoren, worden ook de belangrijkste arena's beschreven. Waar worden de belangrijke beslissingen genomen? Wie nemen in deze arena's deel en wat zijn de machtsposities? Dit zijn vragen die bij dit deel aan de orde komen.

In de tweede plaats zijn er de gebeurtenissen zelf. Wat is er in aanloop naar de calamiteit gebeurd en hoe is er geacteerd tijdens de calamiteit zelf?

Vervolgens worden de uitkomsten vergeleken met de beschreven theorie zoals die in het analysekader is samengevat. Hoe kunnen de gebeurtenissen geduid worden, welke conclusies kunnen er worden getrokken en welke aanbevelingen kunnen hieruit worden gedestilleerd?

Bij de uitwerking van de casus wordt veel feitenmateriaal ontleend aan het rapport van de commissie Schutte. Deze commissie is ingesteld om een oordeel te geven over het optreden van de gemeente en naar aanleiding van haar bevindingen een aanbeveling te geven [Schutte, 2006, p V]. Daarnaast is informatie geput uit de notitie "Utrecht: veilige *evenementenstad*" die voortvloeit uit het rapport van de commissie Schutte, de Veiligheidsagenda 2006 – 2010, het multidisciplinair evaluatierapport van de Veiligheidsregio Utrecht en diverse persberichten. Er zijn interviews afgenomen met drie betrokkenen actoren, te weten de brandweer, de vergunningaanvrager/organisator en de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Utrecht.

### 8.2.3 Beschrijving van actoren

De organisatie van het *evenement* "De Muzikale Botenparade" is een *netwerk* van een aantal publieke en private partijen, die intensief samenwerken om het *evenement* te doen slagen. Er zal niet alleen worden beschreven welke rol de organisaties spelen rondom de organisatie van het *evenement*, maar ook welke houding zij hebben ten opzichte van het *evenement* en in welke mate ze (on)misbaar zijn voor de organisatie ervan. De volgende organisaties spelen een belangrijke rol:

Private actoren:

- Stichting Zomer in Utrecht
- Explorama
- Tivoli
- The GoodGuyz
- SN-Nieuwegein

Publieke actoren

- Burgemeester en Wethouders
- Dienst Muziekcentrum Vredenburg
- Dienst Stadsschouwburg
- Gemeentelijk projectbureau Culturele Zondagen
- Dienst Stadswerken
- Politie
- Brandweer
- De Bestuurs- en Concerndienst, afd. Openbare Orde en Veiligheid

## Overige actoren

- Publiek
- Muziekbands
- Bewoners
- Middenstand

Uit de interviews komt, net als bij de casus Nijmeegse Vierdaagsemarsen, naar voren dat de media na het incident een belangrijke rol hebben gespeeld. Hoewel een factor van betekenis rondom het *evenement*, zijn de media geen actieve deelnemer in de organisatie en worden ze daarom niet als *actor* aangemeld. De rol van de media komt echter wel in de loop van deze casus aan bod. Onderstaand wordt de rol van de actoren toegelicht.

### **Explorama / Stichting Zomer in Utrecht**

Explorama is een commerciële organisatie die zich bezig houdt met het geven van communicatieadvies, het organiseren van publieks- en bedrijfsevenementen en congressen. 'Explorama is betrokken bij het hele proces van organiseren van publieksevenementen. Dit houdt in dat zij meedenken bij het creëren van ideeën, advies geven over de uitvoering en planning en overzicht geven van de financiën<sup>15</sup>'.

"Zomer in Utrecht" is een stichting die op verzoek van de gemeente Utrecht in het leven is geroepen door Explorama, om zodoende de organisatie van *evenementen* te kunnen laten realiseren. Hier is sprake van een "papierene stichting", die alleen wordt gebruikt voor het verkrijgen van vergunningen en subsidies. De stichting de vergunningaanvraag voor het *evenement* gedaan [Schutte, 2006, p 21]. Dat maakt de Stichting tot een cruciale *actor* in relatie tot het *evenement* Muzikale Botenparade. De stichting schakelt vervolgens de particuliere onderneming Explorama in om de activiteiten te laten uitvoeren.

Hoewel de stichting "Zomer in Utrecht" vergunningaanvrager is van het *evenement* en daarom als organisator wordt beschouwd, wordt de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid niet expliciet belegd. Dit zal achteraf tot veel discussie leiden, omdat na het incident de vraag speelt wie waarvoor verantwoordelijk was.

Een ander punt van discussie betreft het slotfeest. Dit feest behoort volgens de organisator niet tot het *evenement* Muzikale Botenparade, maar tot het door projectbureau Culturele Zondagen georganiseerde feest in het kader van Culturele Zondagen. Om verwarring daarover te voorkomen wordt het hier beschouwd alsof Muzikale Botenparade en het slotfeest één en hetzelfde *evenement* was.

### **Tivoli**

Tivoli is een concertzaal / uitgaanscentrum in de binnenstad van Utrecht. De stichting Tivoli en Muziekcentrum Vredenburg leveren zowel een financiële bijdrage, als inhoudelijk en programmatisch aan het *evenement*.

### **TheGoodGuyz**

TheGoodGuyz is een full-service *evenementen*organisator, die zowel advisering als uitvoering van *evenementen* doet. Voor de technische uitvoeringsorganisatie wordt deze organisatie ingeschakeld. Uiteindelijk is er voor gekozen om TheGoodGuyz eindverantwoordelijk te maken voor de organisatie en logistiek rond het slotconcert.

### **SN-Nieuwegein**

Beveiligingsbedrijf SN-Nieuwegein wordt door Tivoli ingehuurd voor de beveiliging, om zodoende 'kosten te drukken'. Maar de verantwoordelijkheid voor beveiligingsactiviteiten wordt niet duidelijk belegd [Schutte, 2006, p 23].

---

<sup>15</sup> Bron: <http://artikelen.nobiles.monsterboard.nl/>

### **Burgemeester en wethouders**

De burgemeester speelt met betrekking tot het *evenement* geen rol van betekenis, anders dan dat zij de eindverantwoordelijke is voor openbare orde en *veiligheid*. Hoewel zij het bevoegde bestuursorgaan is om *evenementen* te verstrekken, is deze bevoegdheid gemandateerd aan de directeur Stadswerken. Een aantal wethouders is indirect betrokken. Stadswerken vallen onder de wethouder Openbare Ruimte, projectbureau Culturele Zondagen valt onder de wethouder Cultuur, en de subsidie is verstrekt onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Economische Zaken.

### **Gemeentelijke culturele diensten**

Het gemeentelijke projectbureau "Culturele Zondagen" dat zorgt voor festivals en culturele gebeurtenissen, leverde de projectleider ten behoeve van de programmatische invulling van de *evenementen*. Dit projectbureau levert een financiële bijdrage uit haar budget voor de realisatie van het *evenement*. Het projectbureau valt onder de gemeentelijke diensten Muziekcentrum Vredenburg en de Stadsschouwburg.

Het *evenement* Culturele Zondagen presenteert zich als een gratis kunstprogramma in Utrecht met veel muziek en dans. Culturele Zondagen wilde een slotconcert organiseren na afloop van "Muzikale Botenparade". Omdat dit onder dezelfde vergunning als "Muzikale Botenparade" geregeld kon worden, is voor deze constructie gekozen en is er geen aparte vergunning aangevraagd.

### **Stadswerken**

De dienst Stadswerken houdt zich bezig met de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Voor bijzonder gebruik van de openbare ruimte is een vergunning nodig. De afdeling "Gebruik Openbare Ruimte" (GOR), behandelt aanvragen voor zaken op de openbare weg, bijvoorbeeld sportwedstrijden, reclame-uitingen maar ook *evenementen*. Zoals hiervoor aangegeven is de directeur Stadswerken de gemandateerd vergunningverstrekker. Ook vormt deze dienst een prominente rol in het *CASE-overleg*, waar *evenementen* voorbesproken worden (zie: besluitvormingsstructuren).

### **Hulpverleningsdiensten**

De politie, ambulancediensten en brandweer zijn de hulpverleners die bij een calamiteit handelend moeten optreden. Politie en brandweer hebben ook een toezichthouderrol en een handhavingrol. Deze twee actoren zijn ook betrokken bij de voorbereiding van het *evenement*, waarbij zij hun visie geven op hun rol met betrekking tot de openbare orde en *veiligheid* tijdens het *evenement*. Dat maakt de hulpverleningsdiensten tot een cruciale *actor* in relatie tot het *evenement* Muzikale Botenparade. De *evenementaanvraag* voor Muzikale Botenparade heeft er niet toe geleid dat er extra politie is ingezet tijdens het *evenement*.

De brandweer Utrecht ziet als haar belangrijkste taak 'het redden van mens en dier bij brand en het verlenen van hulp bij incidenten. Het waarborgen van de fysieke *veiligheid* van inwoners van Utrecht en haar gasten staat hierbij centraal<sup>16</sup>.

De brandweer Utrecht werkt met 29 andere korpsen uit de regio samen in het BRUL (Brandweer Utrechts Land). De betrokken gemeenten hebben een gezamenlijke regeling gesloten, waarin zij hebben vastgelegd welke taken in regionaal verband gezamenlijk uitgevoerd worden. Daarnaast is de brandweer Utrecht onderdeel van het Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing (BGC). Het BGC is een overkoepelend orgaan voor gemeentelijke crisisbeheersing en onderdeel van de Veiligheidsregio Utrecht. Onder de Veiligheidsregio Utrecht vallen ook de overkoepelende organisaties voor Geneeskunde en Brandweer.

De GHOR coördineert de geneeskundige hulpverlening bij grote incidenten in de Veiligheidsregio Utrecht.

### **Openbare Orde en Veiligheid**

De Bestuurs- en Concerndienst is de dienst binnen de Gemeente Utrecht die de koppeling vormt tussen de politiek en de ambtenarij. Onderdeel van deze dienst is de afdeling Openbare Orde en Veiligheid.

De afdeling OOV houdt zich bezig met bestuursadvies, beleidsontwikkeling, coördinatie en regie op het gebied van openbare orde en veiligheidszaken. Het veiligheidsbeleid wordt programmatisch

---

<sup>16</sup> Bron: [www.Utrecht.nl](http://www.Utrecht.nl)

aangestuurd en de programmastaf maakt ook onderdeel uit van de afdeling. Inhoudelijk gaat het om onderwerpen als criminaliteitsbestrijding, geweld, (jeugd)overlast, crisisbeheersing, voetbal, demonstraties, *evenementen*, horeca, prostitutie, radicalisering en terrorisme, *toezicht* en *handhaving* en dergelijke. De afdeling werkt rechtstreeks onder de Burgemeester en faciliteert het bestuurlijke proces.

### Overige actoren

Het publiek speelt een belangrijke rol tijdens *evenementen*. Een *evenement* kan nog zo goed georganiseerd zijn, zonder publiek wordt het geen succes. Het publiek was dan ook in groten getale aanwezig tijdens het *evenement* en gedroeg zich voorbeeldig. De muziekbands zorgde voor vele kleine concerten die goed beluisterd werden.

Ook als het ongeluk met de trap gebeurt, gedraagt het publiek zich voorbeeldig. Er ontstaat geen paniek, mensen helpen elkaar en men maakt ruimte voor de professionele hulpverleners. Ook de middenstand is behulpzaam na het incident door ruimte beschikbaar te stellen om slachtoffers op te vangen.

Bewoners spelen, voor zover bekend is geworden, geen specifieke rol van betekenis met betrekking tot het *evenement*.

### 8.2.4 Beeldvorming

Actoren hebben verschillende percepties van de werkelijkheid. Op sommige punten overlappen die percepties, op ander punten lopen ze uiteen. In deze paragraaf worden de beelden van de drie cruciale actoren Explorama ('Zomer in Utrecht'), hulpverleningsdiensten (brandweer) en Openbare Orde en Veiligheid met elkaar vergeleken op basis van de gesprekken die met deze actoren zijn gehouden (zie bijlage Gespreksverslagen). Hoewel de gesprekken doorgaans open van karakter waren, was er vooral bij OOV enige reserve. Doordat er in Utrecht nog een strafrechtelijk onderzoek loopt naar een betrokken ambtenaar, was het nog niet gepast om vrijuit meningen over dit onderwerp te ventileren.

Tijdens de Muzikale Botenparade komt een lange stoet van boten door de Oudegracht van Utrecht met diverse muziekacts. Er varen zeven boten met zeven verschillende muziekstijlen door de grachten, en er zijn vijf luisterplekken waar de boten aanleggen voor een kort optreden. Zo kom je feitelijk op 35 miniconcerten tijdens dit festival. De kenmerken van het *evenement* Muzikale Botenparade zijn muziek, water, cultuur, ontspannen. De kenmerken van de organisatie van het *evenement* zijn kleinschaligheid, bescheiden middelen, weinig regulering, weinig formaliteiten, 'georganiseerde chaos'. Dit is volgens de organisator niet in strijd met *veiligheid*. Qua drukte is dit *evenement* niet veel anders dan een goedbezochte koopzondag, de infrastructuur is erop berekend. Veiligheid speelt in die zin bij de organisatie en bij de gemeente geen cruciale rol. Wel is veel aandacht voor de *veiligheid* op het water, in het bijzonder het verkeer op de grachten.

De brandweer bevestigt het beeld van een 'verouderde visie op *veiligheid*'. Volgens de brandweer stond *veiligheid* in het verleden niet echt op de politieke agenda. Dit werd veroorzaakt door de omgeving; de *evenementen* waren minder complex en er gebeurden weinig ongelukken. Door steeds complexere *evenementen* en problemen krijgt *veiligheid* steeds meer aandacht. Dit wordt mede gevoed door de media die direct van de partij zijn wanneer er iets gebeurt.

"Er is een groeiende notie bij bestuurders op het gebied van *veiligheid*, ingegeven door de ontwikkelingen en ongelukken van de afgelopen jaren. Dit vertaalt zich echter niet direct in aanvullende middelen (geld, mensen, materiaal)."

Een algemene tendens die wordt herkend met betrekking tot *evenementen* in de buitenruimte is dat de *evenementen*markt groeit. In Utrecht is nog geen sprake van 'verzadiging' van *evenementen*. Van april t/m september loopt het seizoen, en dat is goed gevuld. Ook al omdat het publiek de *evenementen* hoog waardeert (hoewel dit niet gemeten wordt, maar een gevoel is). Van enige sensatiezucht bij het publiek is weinig te merken.

Utrecht organiseert vooral culturele en sportieve *evenementen*, geen sensatie-*evenementen*. Culturele en sportieve *evenementen* trekken een vriendelijk publiek en dat bevalt goed. Het zijn ook geen mega-*evenementen*. Stads promotie onderzoekt momenteel wel wat het *evenementen* profiel van Utrecht moet zijn. Maar het kenmerkende van Utrecht (historisch, gezellig, steegjes, dicht op elkaar, beperkte infrastructuur) maakt de binnenstad minder geschikt voor mega-*evenementen* vanuit het oogpunt van openbare *veiligheid*. Het onderwerp *veiligheid* is ook voor de gemeente geen topic tijdens (de voorbereiding van) Muzikale Botenparade. Alle partijen gingen (en gaan er nog steeds) van uit dat het *evenement* geen bijzonder karakter had, wat speciale inzet behoefde om de *veiligheid* te kunnen garanderen. Toch werd daar verschillend op gereageerd.

“De politie heb ik al helemaal niet gezien tijdens het *evenement*. Ja, er liep continu een toezichthouder rond om te controleren of het aantal decibellen niet overschreden werd.”

Het *toezicht* was vanuit de organisator goed geregeld, vanuit de overheid is dat moeilijk te zeggen. Iedereen geloofde het wel, er was geen enkele reden om de *veiligheid* ter discussie te stellen. Het type *evenement*, type publiek en de omvang van het *evenement* maakten dat het *evenement* niet vol gestopt is met toezichthouders. Wellicht was de publieke belangstelling iets groter dan verwacht. Uit de reacties van de actoren valt steeds op te merken dat het hele *evenement* als iets kleinschaligs werd beschouwd.

Tegelijk heeft de gemeente de verantwoordelijkheid van ‘huismeester’ en moet daarom goed *toezicht* houden, door middel van het verstrekken en controleren op de naleving van vergunningen.

“Zij moeten continu op de orde letten, en niet reactief maar pro-actief. Ik vind dat dat onvoldoende is gebeurd. Waarschijnlijk omdat het de gemeente aan menskracht ontbreekt, of dat de gemeente het niet belangrijk genoeg vindt.”

Het *toezicht* door de brandweer kenmerkt zich vooral als dienstverlenend en pragmatisch; voor en tijdens het *evenement* wordt veel gecontroleerd omdat bekend is dat de organisator constant zaken aanpast die niet conform de eisen of verwachtingen van de brandweer verlopen.

Met betrekking tot de organisatie van Muzikale Botenparade is een vraag wie dit *evenement* nu eigenlijk wil? Wie heeft om dit *evenement* gevraagd? Dat blijkt erg complex. Er zijn vele partijen met verschillende wensen. Maar de ‘drive’ komt vanuit de gemeente. Dat is zo gegroeid toen Leefbaar Utrecht een wethouder voor cultuur mocht leveren. Die wilde éénmaal per maand de stad Utrecht in het teken laten staan van cultuur (Culturele Zondagen), en benoemde een ambtenaar die het *evenement* Culturele Zondagen coördineert en stimuleert.

Dit betekent wel dat het *evenement* koste wat het kost moest doorgaan, omdat de organisatie vanuit de gemeente zelf komt. Het *risico* dat daarin zit is dat de professionele houding richting de eigen gemeentelijke organisatie vanuit OOV minder scherp is (omdat het moeilijk is je eigen organisatie onder druk te zetten) dan naar een externe, professionele *evenementen*organisator. Die relatie heeft een veel gezonder spanningsveld. Ruim 90% van de *evenementen* wordt door externe organisatoren geïnitieerd, maar juist de Culturele Zondagen niet; die komen uit de koker van de gemeente.

Op de organisatie van het *evenement* heeft geen centrale ‘overall’ sturing gezeten. Veel met betrekking tot de organisatie van *evenementen* is historisch bepaald. Evenementen zijn jarenlang buiten het beeld van het Stadhuis gehouden en waren bij de diensten belegd. Sinds een paar jaar is er een nauwe samenwerking tussen OOV en Stadswerken en is één en ander geïnstitutionaliseerd via het CASE overleg. Daar heeft OOV geen dominante rol, die is er meer voor Stadswerken. Het *CASE-overleg* adviseert de directeur Stadswerken of een vergunning moet worden verstrekt, en doet dat voor ongeveer 200 van de 700 aanvragen.

Explorama geeft aan het te betreuren niet bij het *CASE-overleg* te mogen aanschuiven. De brandweer is van mening dat dit maar goed is ook.

... omdat anders ‘het proces’ onnodig verstoord zou worden en het niet de bedoeling is dat er ‘min of meer onderhandeld wordt over eisen’.

OOV geeft aan dat organisatoren wel worden uitgenodigd bij het *CASE-overleg*, maar alleen wanneer het ‘grote’ *evenementen* betreft.



De verdeling van de verantwoordelijkheid met betrekking tot Muzikale Botenparade en Culturele Zondagen is ook heel complex en diffuus geweest. Het incident dat plaatsgevonden heeft, is aanleiding geweest om alles nog eens onder een vergrootglas te leggen en te heroverwegen.

“Achteraf gezien had het duidelijker georganiseerd moeten worden. Wij leggen de verantwoordelijkheid voor een heldere organisatie bij de vergunningaanvrager”.

Blijkbaar vond OOV de organisatie helder toen de vergunning werd aangevraagd, want de vergunning is toegekend (door Stadswerken).

In de beleving van Explorama heeft het incident plaatsgevonden tijdens het *evenement* ‘Culturele Zondagen’, nadat het *evenement* Muzikale Botenparade was afgelopen. Explorama voelt zich dan ook niet verantwoordelijk, maar is het wel (vanwege de vergunning) en nam ook haar verantwoordelijkheid door direct na het incident verschillende partijen te mobiliseren. Alle cruciale actoren zijn het er over eens dat de organisator verantwoordelijk is voor een goede naleving van de afspraken in de vergunning, en voor het voorkomen van het uit de hand lopen van het *evenement*. De overheid is verantwoordelijk voor een goede beoordeling van de organisatie van het *evenement*, de daarop toegepaste vergunning en het *toezicht* op de naleving. Of de overheid ook mensen moet aanspreken op hun verantwoordelijkheid (mensen ‘in bescherming nemen’ tegen zichzelf), is geen eenduidig beeld naar voren gekomen.

“Het publiek heeft een eigen verantwoordelijkheid. Waar dat begint en eindigt is niet duidelijk omdat ieder daar zijn eigen normen op na houdt, dus is dit ook moeilijk om te sturen.”

“Je moet tijdens een *evenement* als dit niet teveel politie-agentje spelen; dit maakt de mensen alleen maar lui.”

Er leven dus verschillende ideeën over hoe ver je als overheid mag of moet gaan in het nemen van verantwoordelijkheid voor de *veiligheid* van het publiek bij *evenementen* in de openbare ruimte. De gemeente wil zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de organisator leggen, terwijl de organisator vindt dat de gemeente als huismeester verantwoordelijk is voor die openbare ruimte.

“Je kunt en moet de organisator zoveel mogelijk opleggen, en dus veel in de vergunning regelen. Professionele *evenementen*bureaus kunnen daar prima mee omgaan. Je verantwoordelijkheid als gemeente is niet af te bakenen. Op basis van je professie maak je een inschatting en ga je voor het optimale. Maar zeker 20% blijft onvoorspelbaar bij *evenementen* in de buitenruimte. Die 20% wordt bepaald door aantallen mensen, het weer, de tijd van de dag, andere externe onvoorziene omstandigheden etc.”

“De beperkte regulering heeft ook te maken met de eigen verantwoordelijkheid die mensen hebben. Als je dat gaat reguleren, gaat het mis. Als je een informeel *evenement* als Muzikale Botenparade niet kan organiseren zoals dat voorheen gebeurde, dan kan er niets meer. Overregulering is de dood in de pot voor *evenementen*. Mensen in de openbare ruimte moeten kunnen komen en gaan waar en wanneer ze maar willen. Hoe democratischer het *evenement*, hoe gemoedelijker.”

Schutte stelt in zijn rapport dat er onduidelijkheid was in de verdeling van taken. De brandweer is van mening dat dit niet op haar organisatie slaat; alles was op orde.

“Het gaat hier hooguit over verdere optimalisatie (zeg maar van een cijfer 7 naar een 9).”

Met betrekking tot de vergunningverlening wordt door de gemeentelijke partijen overleg gevoerd in CASE. Incidenteel wordt de organisator van een *evenement* daar ook uitgenodigd. In het CASE zit ook de dienst Stadswerken. Het is de directeur Stadswerken die (namens de burgemeester) de vergunning toekent, niet de burgemeester zelf; feitelijk had de Burgemeester geen rol met betrekking tot dit *evenement*.

“De toetsing van de vergunningaanvraag gebeurt in het *CASE-overleg*, maar daar zijn wij (Explorama) niet bij betrokken geweest. Het feit dat je een vergunning hebt aangevraagd en verkregen, maakt je juridisch en formeel verantwoordelijk voor wat tijdens het *evenement* gebeurt. Maar materieel speelde de gemeente Utrecht organisator van het *evenement*, namelijk de (gemeentelijke) actoren Vredenburg en Culturele Zondag.”

Voorals Culturele Zondag nam als cruciale *actor* een dominante positie in, waarschijnlijk omdat zij als gemeentelijke organisatie de financiële middelen had; zij verstekte de subsidie. Daarnaast speelt hier ook het politieke belang. Het *evenement* mag niet mislukken, omdat het door de gemeente zelf is geïnitieerd ten behoeve van de promotie van cultuur in de stad.

Als zich een incident voordoet dan gaat het crisisbeheersingsplan in werking, waarbij op klein niveau een ambtelijk operationeel leider de regie neemt. Als er opgeschaald moet worden, wordt de burgemeester verantwoordelijk. Deze opschaling heeft niet plaatsgevonden. Bij grote (risicovolle) *evenementen*, zoals bepaalde voetbalwedstrijden, vindt het driehoeksoverleg plaats tussen politie, justitie en burgemeester, maar dit is geen vast gegeven. Tijdens het *evenement* was er geen driehoeksoverleg. OOV geeft aan dat dit (ook achteraf) niet nodig was, en ziet ook geen relatie tussen het incident en de organisatie van het *evenement*. Ook de organisator zelf en de brandweer geven aan dat het incident domme pech is.

De reactie bij een incident, hoe betreurenswaardig ook, is voorspelbaar: men zoekt zondebokken. Vooral vanuit de media is er veel aandacht voor de schuldvraag.

“Maar als het mis gaat, zoekt iedereen een schuldige en heerst er een afrekencultuur. In de politiek vraagt men zich af wie politiek verantwoordelijk is, in de media vraagt men zich af wie de schuld kan krijgen. Blijkbaar kan niets ons gewoon overkomen”

Nu had Explorama niets gelaten wat de vergunning vereiste, of gedaan in strijd met de vergunning. Feitelijk zou je dus weinig verweten kunnen worden. Toch werd Explorama als organisator aan de publieke schandpaal genageld. Een andere reactie is de veranderende houding (‘angst’) bij de gemeente om iets te organiseren; aanvraagtermijnen zijn verlengd en (veiligheids)eisen zijn verscherpt. Ambtenaren durven geen risico’s meer te lopen en vertonen indekgedrag.

“Zeker een dergelijk strafrechtelijk onderzoek naar de ambtenaar die verantwoordelijk was voor de controle van de trappen maakt ambtenaren, maar ook het bestuur, bang. De organisatie van *evenementen* wordt zo onwerkbaar. “

De aangepaste eisen en de tendens om zo veel mogelijk verantwoordelijkheid bij de organisator neer te leggen, hebben nog een ander gevolg.

“Het gekke is dat de gemeente de Muzikale Botenparade wil. Wij willen dat best organiseren, maar door die overregulering rijzen de kosten de pan uit. En ervoor betalen wil de gemeente niet. Als de gemeente dit niet goed oppakt, zal er over een poosje geen *evenement* van omvang meer georganiseerd worden in Utrecht. De gemeente moet de boel faciliteren, randvoorwaarden stellen en *toezicht* houden. En als zij een *evenement* willen, moeten zij dat financieren. “

Het *risico* zit er in, dat door de beperkte financiële ondersteuning van de gemeente, en de stijgende kosten voor de organisator, alsook door de extra maatregelen van de gemeente, een organisator steeds minder de behoefte krijgt om zich als organisator van een dergelijk *evenement* aan te bieden.

Alle actoren zeggen van het incident tijdens het *evenement* te hebben geleerd, dat de organisatie van de samenwerking beter moet worden geregeld. Of het nu gaat om de relatie organisator - overheid, overheid - hulpdiensten of hulpdiensten - organisator: op alle fronten kan het beter en duidelijker.

“Een volgende keer gaan we veel nauwkeuriger de rollen splitsen en specifiek toedelen. Maar het probleem blijft dat de organisatie binnen de gemeente diffuus blijft. Terwijl je met één gemeente praat, heeft die organisatie steeds een andere pet op. Dat geeft niet zolang alles goed gaat, maar owee als het misgaat!: Dan verschuilt iedere pet zich achter een andere; verantwoordelijken verhullen zich of houden zich schuil.”

### 8.2.5 Besluitvormingstructuren, overlegstructuren en afsprakenkader

Er zijn verschillende manieren te duiden waarop besluiten voor, tijdens en na een *evenement* genomen worden. Onderstaand wordt ingegaan op de verschillende besluitvormingsgremia.

Er vindt structureel ambtelijk overleg plaats over *evenementen* in de buitenruimte. Dit gebeurt in de commissie CASE, waarin brandweer, politie, OOV, bouwbeheer, de havenmeester en EZ-stadspromotie zitting hebben. De commissie staat onder voorzitterschap van de directeur Stadswerken, die uiteindelijk ook de vergunning moet verstrekken.

Hoewel er sprake is van een groot *evenement* in de buitenruimte, met veel publiek op een kleine ruimte op en rond het water, verwacht de commissie CASE door het gemengde publiek en de aard van de muziek geen problemen met de openbare orde [Schutte, 2006, p 28]. Er is wel aandacht voor het te water geraken van toeschouwers, en vooral voor het voorkomen van teveel toeschouwers op de werf en de pontons. Voorts is er aandacht voor het maximale geluidsniveau en voor de goedkeuring van tijdelijke objecten, zoals het podium. De trap van de kade naar de werf heeft geen speciale veiligheidsbeoordeling gekregen in het *CASE-overleg*. Werftrappen werden al jaren door toeschouwers gebruikt bij grotere en kleinere *evenementen* om een goed zicht te hebben.

De gemeente Utrecht heeft in 1996 de nota “Kader *evenementen* Utrecht” aangenomen. Hierin staat in algemene zin beschreven hoe de stad wil omgaan met *evenementen* in de openbare ruimte, en wat het belang ervan is voor de stad.

In een Algemene Plaatselijke Verordening ligt een aantal criteria vast op grond waarvan een vergunning geweigerd kan worden. De directeur Stadswerken is namens de burgemeester gemandateerd en integraal verantwoordelijk om vergunningen voor *evenementen* te verlenen. Bij *evenementen* worden risico's veelal door vergunningen verlegd naar andere actoren. Ook in Utrecht lijkt de gemeente haar aansprakelijkheid bij de organisator van het *evenement* neer te hebben willen leggen.

Tijdens het *evenement* zijn verschillende besluitvormingstructuren te onderkennen.

- De organisator is verantwoordelijk voor het ordelijk verloop gedurende het *evenement*. Om het *toezicht* daarop te kunnen houden, is SN-Nieuwegein ingeschakeld. Bij vraagstukken over de *veiligheid* nemen zij, in overleg met de organisator, besluiten over ingrijpen of niet. Ingrijpen bij de volle bezetting van de trap is niet ter sprake geweest. Zodra het misgaat en men realiseert hoe dramatisch het is, wordt er onmiddellijk overgeschakeld naar de staande hulpverleningsorganisaties.
- De verschillende hulpverleningsorganisaties hebben hun eigen operationele afdeling. Het eerste beslissingsniveau daarin is de ambtenaar van dienst. Zodra die op de hoogte is van het *evenement*, wordt besloten politie, brandweer en ambulancediensten in te schakelen.

Afhankelijk van het verloop van het *evenement* kan een bepaalde calamiteitenstatus (*GRIP*) worden afgekondigd. Bij de verschillende *GRIP* statussen horen verschillende protocollen en wordt bijvoorbeeld voorgeschreven dat de driehoek ‘officier van Justitie, Corpschef en burgemeester’ bij elkaar moet worden geroepen.

Behalve het overleg in het CASE, zijn er geen geïnstitutionaliseerde multi-actor overleggen die de organisatie en of voorbereiding van het *evenement* aan de orde stellen.

“Als je iets voor elkaar wilt krijgen, moet je werkelijk ieder loketje van de gemeente zelf langsgaan. Het irritante is dan ook dat je overal weer wat anders te horen krijgt. Zelfs de burgemeester biedt geen oplossing. Die reageert alsof externe partijen onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie, en gaat er daarmee van uit dat ik ook net zoveel weet als haar ambtenaren, en op dezelfde manier geïnformeerd wordt. Dat is dus niet zo.”

De veiligheidsdiensten kennen hun eigen overlegvormen (het zogenoemde '*motorkapoverleg*' (*GRIP 0*) en het *CTPI*-overleg) ten behoeve van de multidisciplinaire afstemming. Deze overlegstructuren vinden plaats als een incident heeft plaatsgevonden en dienen onder andere voor het bepalen van het niveau van opschaling.

De afsprakenkaders met betrekking tot het *evenement* Muzikale Botenparade zijn beperkt;

- Er is een *evenementen*beleid, vastgelegd in het "Kader Evenementen Utrecht", maar dat is ten tijde van het *evenement* verouderd en wordt in de praktijk niet toegepast. Er wordt marginaal verwezen naar *evenementen* in de buitenruimte, waarschijnlijk omdat ten tijde van het opstellen van de nota (1996) buitenevenementen slechts incidenteel plaatsvonden.
- De vergunning, die overigens pas een maand voor het *evenement* is verstrekt, is in het *CASE-overleg* behandeld zonder dat de daarbij behorende stukken vooraf beschikbaar waren.
- De AVP kent een aantal criteria waaraan een *evenement* in de buitenruimte moet voldoen, en ook een aantal redenen waarom een vergunning voor een *evenement* kan worden geweigerd. Redenen die genoemd worden zijn het onevenredig beslag leggen op de openbare ruimte, het te zwaar belasten van de hulpdiensten of een te zware belasting voor het woon- of leefklimaat.
- Het gemeentelijke crisisbeheersingsplan beschrijft de processen die in het bijzonder de hulpverleningsdiensten moeten volgen in geval van een crisis. De Veiligheidsregio Utrecht benadrukt in haar evaluatie dat dit plan een middel is en geen doel, verwijzend naar het feit dat er niet conform het plan is gehandeld, maar vooral geïmproviseerd.

#### 8.2.6 Gebeurtenissen Muzikale Botenparade 2006

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de belangrijkste elementen met betrekking tot het incident tijdens Muzikale Botenparade.

Een belangrijk element is de constructie van de trap, die is ontworpen door de dienst Stadswerken. In 1985 is er een bouwvergunning afgegeven voor de bouw van de trap. Bij de controle van de aanvraag heeft de nadruk gelegen op het inpassen van de trap in de (monumentale) omgeving; er zijn door de gemeente geen voorwaarden gesteld aan de constructie. Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar deze constructie, en het blijkt dat er sprake is geweest van een ontwerpfout. Maar ondanks de fout in het ontwerp heeft de trap 20 jaar gefunctioneerd.

Over het eigendom van de trap is erg veel onduidelijkheid geweest. De eigendomsvraag was relevant, omdat daaruit zou kunnen voortvloeien wie verantwoordelijk was voor het afbreken van de trap, en daarmee voor het tragische ongeval. De trap is gemaakt in opdracht van een particulier. Maar de trap is duurzaam vastgemaakt aan de muur van de kade van de gemeente, en komt uit op de werf van de gemeente. Dit laatste maakt de gemeente Utrecht eigenaar van de trap.

Het onderhoud en beheer van gemeentelijk vastgoed wordt in Utrecht gedaan door het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Utrecht (OGU). OGU was van mening dat de trap van de gemeente was en dat deze daarom zou worden meegenomen in het periodiek onderhoud door Stadswerken. Maar Stadswerken dacht dat de trap particulier bezit was en deed er dus niets mee. Schutte stelt daarom vast dat de twee diensten op dit punt 'langs elkaar heen' werkten [Schutte, 2006, p 19]. Voorafgaand aan het *evenement* hebben zowel de vergunningaanvrager als de vergunningverlener nagelaten om de trap te beschouwen als *risico*-object. Dit is wellicht verklaarbaar omdat de trap al jaren werd gebruikt als toegang en tribune tijdens *evenementen*. Bovendien zag de trap er nog goed uit. Maar in het *CASE-overleg* had hier meer aandacht voor moeten zijn.

De commissie stelt op basis van technisch onderzoek vast dat op het moment van bezwijken, de trap 'niet op uitzonderlijke of buitenproportionele wijze is belast'. De trap wordt tijdens het *evenement* weliswaar zwaar belast doordat er ruim 20 mensen op staan en 'ritmisch bewegen', maar een goed ontworpen trap moet dat kunnen hebben. Nu de trap ondeugdelijk is ontworpen, heeft de zware belasting tijdens het *evenement* het moment van bezwijken bepaald.

Met betrekking tot het *evenement*, dat op zondag 6 augustus 2006 plaatsvond, stelt Schutte vast dat er veel partijen betrokken waren bij de organisatie van het *evenement*. Waar het echter aan ontbrak was een goede afspraak over de verantwoordelijkheid voor de veiligheidsaspecten. Er was geen goed inzicht in de verantwoordelijkheden op het gebied van *veiligheid*. Meer in het algemeen was de verantwoordelijkheid van de organisatie van de Muzikale Botenparade diffuus, waardoor niet duidelijk

was wie als organisator aanspreekbaar was [Schutte, 2006, p 24]. Het is in het beeld van Schutte 'opmerkelijk' dat een partij die een vergunning aanvraagt voor een *evenement*, zich niet ziet als organisator en zich daarom niet verzekert tegen schade voortvloeiend uit het *evenement*.

Met het ontbreken van een vast aanspreekpunt bleek ook de gemeente, die er in verschillende hoedanigheden bij betrokken was, veel moeite te hebben. Maar dit heeft de gemeente echter niet belet de vergunning te verstrekken of in te grijpen tijdens het *evenement*.

De conclusie van Schutte is dat de vergunningaanvrager (stichting Zomer in Utrecht) onvoldoende de leidende rol heeft gespeeld in het proces van de organisatie van het *evenement*.

Het *evenement*veiligheidsbeleid in Utrecht wordt vergeleken met andere grote gemeenten in Nederland. Schutte stelt vast dat het *evenement*veiligheidsbeleid nog in ontwikkeling is, omdat er sprake is van een flinke groei van het aantal en de omvang van (vooral) buitenevenementen. 'Steden zijn vaak actief op zoek naar dit soort (mega)evenementen omdat het economisch en publicitair goed is voor de stad... Tegelijk is het besef doorgedrongen dat het bijeenkomen van grote mensenmenigten risico's meebrengt en stijgt de aandacht voor de veiligheidsaspecten van publieksevenementen'. Hoewel er bij gemeenten steeds meer aandacht komt voor *evenement*veiligheidsbeleid en er ook bruikbare documenten beschikbaar zijn, hebben deze documenten geen formele status. Ook de VNG heeft tot nu toe geen standaard of blauwdruk *evenement*veiligheidsbeleid op de plank; landelijke uniformiteit ontbreekt.

De gemeente Utrecht heeft op het moment van de ramp nog helemaal geen uitgeschreven *evenement*veiligheidsbeleid.

Bij de vergunningverlening heeft de gemeente zich geconcentreerd op het voorkomen van teveel publiek op de kade en de pontons. Dit is ook conform uitgevoerd, en het *toezicht* daarop heeft in voldoende mate gewerkt. Waar onvoldoende naar gekeken is, betreft de behoefte onder het publiek om te dansen en de gevolgen die dat mee zou kunnen nemen. Er is in dit kader geen risicoanalyse gedaan.

De commissie stelt vast dat na het ongeval de noodzakelijke hulpverlening snel ter plekke was en goed heeft gehandeld. Er ontstond geen paniek onder het publiek en men werkte mee om de professionele hulpverleners te ondersteunen. Ook de voorlichting door de hulpdiensten was voldoende, hoewel de specifieke informatie naar verwanten van de slachtoffers te beperkt was. Een punt van aandacht betreft de nazorg. Er is binnen de gemeentelijke organisatie geen goed beeld wie wat moet doen na een ernstig ongeval met veel slachtoffers.

Met betrekking tot de crisisbeheersing blijkt, dat er geen eenduidig beeld bestaat binnen de gemeente over de waarde van detaillistische regels en afspraken enerzijds, en anderzijds wat er van gemeentelijke diensten verwacht wordt als zich een crisis voordoet. In geval van het betreffende *evenement* heeft dat niet tot grote problemen geleid, omdat er goed geïmproviseerd is. Maar improvisatie mag nooit de leidraad zijn bij professionele crisisbeheersing.

Over de eigen verantwoordelijkheid van het publiek zegt Schutte, dat bij een duidelijk georganiseerd *evenement* in de buitenruimte het publiek mag aannemen dat de locatie op het *evenement* berekend is.

Het *toezicht* werd tijdens het *evenement* uitgevoerd door 6 medewerkers van SN-Nieuwegein. Daarnaast waren er 2 rescuemedewerkers en drie vrijwilligers van Culturele Zondagen. De SN medewerkers hielden *toezicht* op de in- en uitgangen, in het bijzonder of er niet teveel toeschouwers het terrein opkwamen.

Het integrale *toezicht* op de naleving van wat was voorgeschreven in de vergunning, werd gedaan door een ambtenaar van Stadswerken. Bij omissies neemt de betreffende ambtenaar contact op met de betreffende gemeentelijke dienst, die dan inspectie doet.

Er was geen extra mankracht van de politie aanwezig. Er is in Utrecht een strenge taakverdeling tussen beveiliging door de organisatie en de politie, waarbij de organisator primair verantwoordelijk wordt gesteld voor het schoon, heel en veilig laten verlopen van het *evenement* [Schutte, 2006, p 30].

De evaluatie van de Veiligheidsregio Utrecht geeft een uiteenzetting van wat er in de beleving van de hulpverleningsdiensten is gebeurd tijdens het slotconcert ter hoogte van de Oudegracht 158 [Veiligheidsregio, 2006]. In de Veiligheidsregio zijn vertegenwoordigd de Utrechtse gemeenten, de Brandweer Regio Utrechts Land (BRUL), de Regionale geneeskundige Functie (RGF) en de politie Utrecht. De brandweer heeft uitgevoerd wat is afgesproken in het crisisbeheersingsplan, zoals de

*GRIP*, de deelplannen en de draaiboeken. Ook de normtijden zijn gehaald. Er is wel (bewust) afgeweken van bestaande afspraken, vanwege de omstandigheden en 'de chaotische fase waarin aan beeldvorming en informatievergaring werd gedaan'.

Er heeft multidisciplinaire opschaling plaatsgevonden naar *GRIP1* (het niveau van een incident dat multidisciplinaire inzet vraagt), wat gezien de omstandigheden voldoende was. Men vond het niet nodig op te schalen naar *GRIP2* (grootschalig incident).

Alle patiënten konden naar een opgeschaald ziekenhuis worden afgevoerd. Ook de politie brengt enkele slachtoffers naar het ziekenhuis, terwijl dit gezien de aard van de slachtoffers (T3)<sup>17</sup> de taak van de *GHOR* is.

Het *CTPI* (Coördinatie Team Plaats Incident) waarin de verpleegkundige en politie vertegenwoordigd zijn, doen onvoldoende aan verslaglegging en de meldkamer heeft de melding *GRIP1* niet (formeel) ontvangen.

De verwerkingstijd van de *GMU* (Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht) duurde langer dan het protocol voorschrijft.

De samenwerking tussen slachtofferhulp en de gemeente loopt mis doordat zij elkaar niet treffen. Als gevolg daarvan is er 's avonds geen psychosociale hulp. Ook heeft de gemeente niet gevraagd of de *GHOR* wil deelnemen in de nazorg. De *GHOR* is wel ingezet als callcenter voor publieksinformatie, terwijl dit een taak van de gemeente is.

Het proces *CRIB*, dat valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, verliep moeizaam doordat relevante procedures onbekend waren bij de gemeente. 'Het Centraal Registratie- en Informatiebureau (*CRIB*) is een bij wet aangewezen uitvoerende organisatie die opereert onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het heeft tot taak het gericht verzamelen en verwerken van persoonsgegevens van op enigerlei wijze betrokkenen bij calamiteiten en rampen. Het *CRIB* draagt verder zorg voor het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag'[Vaste Commissie, 2005].

Ook stelt de Veiligheidsregio vast dat de manier van verslaglegging in de gemeente niet uniform was georganiseerd en niet was uitgewerkt per proces.

Desondanks concludeert de Veiligheidsregio in haar evaluatie dat 'over het algemeen kan worden gesteld dat het trapincident adequaat is afgehandeld' [Veiligheidsregio, 2006, p 37]. De Veiligheidsregio doet geen kwalitatieve uitspraken over de bijdrage van de gemeente. Wel concludeert zij dat de 'gemeentelijke processen werden uitgevoerd'.

Door het ongeval raken 20 mensen gewond, en tegelijk is er sprake van een enorme schokreactie onder het publiek. Er ontstaat in de enorme drukte na een ongeval vaak een vorm van paniek, waardoor het incident nog veel meer slachtoffers had kunnen veroorzaken. Gelukkig is dat niet gebeurd. Ondanks de enorme drukte was er sprake van een snelle en adequate hulpverlening [Schutte, 2006, p 42].

Uit het onderzoek van Schutte blijkt, dat de brandweer 9 minuten na het ongeval ter plaatse is om mensen te bevrijden, de omgeving veilig te maken en met duikers om te zoeken naar slachtoffers. Ook de Geneeskundige hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (*GHOR*) was na 9 minuten aanwezig met 6 ambulances. Het slachtoffer dat levensgevaarlijk gewond was, lag 24 minuten na het ontstaan van het ongeval in het UMC voor behandeling. In totaal zijn 12 slachtoffers per ambulance naar het ziekenhuis gebracht.

De politie zorgde voor het evacueren van het publiek uit het rampgebied en het afzetten van de Oudegracht met linten en hekken.

Wethouder Den Besten trad op als burgemeester. Zij was al snel aanwezig op de plek van het ongeval. Ook een vertegenwoordiging van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (*OOV*) was snel ter plaatse.

Om eerste hulp te kunnen bieden aan de lichtgewonden stellen verschillende horecagelegenheden hun ruimte ter beschikking, en ook het stadhuis biedt ruimte voor opvang.

Om zorg te dragen voor een goede voorlichting verzorgt de afdeling Communicatie van de gemeente Utrecht samen met de politie de persvoorlichting. De vragen gaan vlak na het ongeval over de ernst en het aantal slachtoffers en over de eigendom van de trap.

De afdeling *OOV* heeft het *GHOR* opdracht gegeven voor het opzetten van een centrum voor publieks- en verwanteninformatie. De volgende dag neemt de dienst Burgerzaken en

<sup>17</sup> T3 slachtoffers zijn de licht gewonden en zij mogen nadat hun verwondingen verzorgd zijn, al weer vrij snel door naar de locatie voor centrale opvang en verzorging van de slachtoffers. Bron: [www.rodekruis.nl](http://www.rodekruis.nl)

Gemeentebelastingen die taak over. Uiteindelijk wordt de taak uitgevoerd door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Na het ongeval heeft het college van B&W een commissie laten instellen die de opdracht kreeg om 'de feiten rond het gebeurde vast te stellen, een oordeel te geven over het optreden van de gemeente en naar aanleiding van de bevindingen aanbevelingen te doen' [Schutte, 2006, p 1].

### 8.2.7 Analyse

In deze paragraaf worden de paragrafen 2 tot en met 4 langs het analysekader, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 6, gelegd. Op basis van dit analysekader worden de voorbereidingen en de gebeurtenissen geanalyseerd.

#### Stap 1.

Bij de organiserende actoren in Utrecht had men ten tijde van de organisatie niet het idee onnodige risico's te accepteren. Op dat moment, met de informatie die men toen had, vond men dat er verantwoord met de risico's is omgegaan. Men was dus van mening dat er eenduidigheid bestond over de risico's. Ieder zag de pontons op het water als grootste *risico*, en daar is alle aandacht naar toe gegaan.

Omdat voorgaande jaren op vergelijkbare wijze met dit *evenement* werd omgegaan, en voorgaande jaren er nooit problemen waren geweest, zijn er bij deze editie geen aanvullende maatregelen genomen.

In Utrecht was en is men van mening dat er geen overdreven hang is naar *evenementen*. Er is wel een groeiende *evenementen*markt, maar die kenmerkt zich niet door sensatiezucht. Dit gegeven, evenals de eerdere goede ervaringen met de Muzikale Botenparade, maken dat in de beleving van vele actoren het aspect *veiligheid* geen prominente kwestie was tijdens de organisatie.

“Degene van wie de stad is, moet ervoor zorgen dat de stad veilig is. Wij maken als organisator van Muzikale Botenparade gebruik van het meubilair van de stad. Dan moet je er wel van uit kunnen gaan, dat je er op kunt zitten. Maar voor de rest is *veiligheid* geen topic bij de organisatie”

#### Stap 2.

Er is in de voorbereidingsfase veel gedoe geweest over de verdeling van de kosten en de baten. Vooral bij de relatie tussen de actoren Explorama en Culturele Zondagen heeft dit tot spanningen geleid. Explorama moest organiseren, maar kreeg daar onvoldoende financiële dekking voor. Culturele Zondagen kon met subsidie ondersteunen, maar claimde daarmee wel een dominante rol in de organisatie. Zodoende kon zij ook instaan voor het succes van het *evenement*, omdat dit vanuit de gemeente gezien koste wat het kost een succes moest worden.

“En het is opvallend dat je als subsidieverstrekker je met de organisatie wilt bemoeien. Blijkbaar geldt: wie betaalt, bepaalt. “

#### Stap 3.

De besluitvorming rond *evenementen* is in Utrecht geïnstitutionaliseerd binnen het *CASE-overleg*. In dit overleg worden besluiten voorbereid en ook genomen. De voorzitter van het overleg (Directeur Stadswerken) is gemandateerd vergunningverlener. De burgemeester komt er niet aan te pas. In het *CASE-overleg* heeft men toegestaan dat pas op het allerlaatste moment de informatie voor het *evenement* werd aangeleverd. Het ontbreken van een risicoanalyse heeft men er niet van weerhouden een beslissing over het *evenement* te nemen. In het *CASE-overleg* zijn de organiserende actoren die niet onder gemeentelijke diensten vallen, niet uitgenodigd.

“Eigenlijk is vooraf door ons een vergunning aangevraagd, zonder dat precies vast stond wie wat ging organiseren. Er heeft dan ook geen duidelijke sturing op de organisatie van de verschillende *evenementen* gezeten”.

Er zijn geen andere vormen van geïnstitutionaliseerd overleg waar alle betrokken actoren overleg met elkaar kunnen hebben. Vooral *actor* Explorama heeft dat als hinderlijk ervaren, omdat er heel veel tijd gemoeid was om een eenduidig beeld van de eisen en wensen van de gemeente te krijgen.

#### **Stap 4.**

Er heeft vanuit de gemeente nauwelijks sturing gezeten op het proces en op het project. Er zijn wel individuele actoren die een rol hebben gespeeld in de sturing van het project. Zoals de *actor* Culturele Zondagen die zich actief met het project van het slotfeest bemoeit in de rol van financier en projectleider. Maar dat is slechts een onderdeel van het totale *evenement* geweest.

Het feit dat de gemeente zelf initiatiefnemer en organisator is van Culturele Zondagen, die het slotfeest organiseert, leidt tot een organisatorisch *risico*.

'Het *risico* dat daarin zit is dat de professionele houding richting de eigen gemeentelijke organisatie minder scherp is (omdat het moeilijk is je eigen organisatie onder druk te zetten) dan naar een externe, professionele *evenementen*organisator. Die relatie heeft een gezonder spanningsveld. Ruim 90% van de *evenementen* wordt door externe organisatoren geïnitieerd, maar juist het *evenement* Culturele Zondagen niet; die komt uit de koker van de gemeente'.

Er was geen overall coördinerende *actor* die de sturing op zich nam. Actoren geven aan dat de reden daarvoor is dat er verwarring bestond over wie nu de organisator van het *evenement* was. Daarnaast blijkt dat er onduidelijkheid was over wat nu het *evenement* was; waren de Muzikale Botenparade en het slotfeest in het kader van de maandelijkse Muzikale Zondagen een *evenement* of gescheiden *evenementen*? De gemeente heeft beide projecten onder een vergunning laten plaatsvinden, terwijl er geen heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden was belegd.

Het *CASE-overleg* speelt alleen een rol in het voortraject van *evenementen* en beoordeelt de vergunningaanvraag. Deze *actor* heeft geen sturende rol of verantwoordelijkheid met betrekking tot *evenementen*.

Gezien de prominente rol in de voorbereiding en besluitvorming, zou van de dienst Stadswerken een sturende rol verwacht kunnen worden, maar deze dienst is tijdens de *evenementen* alleen in de uitvoering betrokken. Ook *actor* OOV ziet haar rol beperkt tot het geven van een advies over de vergunningaanvraag in het voortraject. Dit terwijl zij zich profileert als de afdeling die zich bezig houdt met 'coördinatie en regie op het gebied van openbare orde en veiligheidszaken'.

#### **Stap 5.**

Na het ongeval is de noodzakelijke hulpverlening snel ter plekke. Ook de voorlichting door de hulpdiensten was voldoende, hoewel de specifieke informatie naar verwanten van de slachtoffers beperkt was.

Met betrekking tot de crisisbeheersing blijkt, dat er geen eenduidig beeld bestaat binnen de gemeente over de waarde van detaillistische regels en afspraken enerzijds, en anderzijds wat er van gemeentelijke diensten verwacht wordt als zich een crisis voordoet.

Zo is de samenwerking tussen slachtofferhulp en de gemeente misgelopen doordat zij elkaar niet treffen. Als gevolg daarvan is er 's avonds geen psychosociale hulp. Ook heeft de gemeente niet gevraagd of de *GHOR* wil deelnemen in de nazorg. De *GHOR* is wel ingezet als callcenter voor publieksinformatie, terwijl dit een taak van de gemeente is.

Ook het proces *CRIB*, dat valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, verliep moeizaam doordat relevante procedures onbekend waren bij de gemeente. De manier van verslaglegging in de gemeente was niet uniform georganiseerd en niet uitgewerkt per proces.

Er is goed door verschillende actoren goed geïmproviseerd na het incident.

De brandweer heeft uitgevoerd wat is afgesproken in het crisisbeheersingsplan, zoals de *GRIP*, de deelplannen en de draaiboeken. Ook de normtijden zijn gehaald.



### Stap 6.

Het *evenement* Muzikale Botenparade, als ook het *evenement* Culturele Zondagen geniet een zeer groot draagvlak onder de bezoekers van het *evenement*. Zowel de private als publieke actoren zijn zeer begaan met de *evenementen*.

Doordat Explorama en Culturele Zondagen andere belangen hebben, ontstaan verschillende doelpercepties. Er zijn actoren die beweren dat het doel van het slotfeest was het bekronen van het eerste lustrum van de Muzikale Botenparade. Andere actoren beweren dat het slotfeest een op zichzelf staand *evenement* was, georganiseerd door de *actor* Culturele Zondagen.

Als gevolg van deze onduidelijkheid ontbreekt ook het beleggen van verantwoordelijkheden voor de organisatie en voor de *veiligheid*. Er ontstaat een verwarrende situatie met betrekking tot subsidies; het lijkt erop dat *actor* Culturele Zondagen aan Explorama een subsidie geeft, maar de stelling kan verdedigd worden dat deze *actor* de subsidie aan zichzelf geeft.

### Stap 7.

Er heeft geen duidelijke definiëring van het *evenement* plaatsgevonden, waardoor de verwarring kon ontstaan of er nu sprake was van twee gescheiden *evenementen* of een totaal *evenement*. Daardoor waren de risico's niet goed belegd en heeft een verschil in risicobeleving kunnen ontstaan. De impliciete verwachting van Explorama was dat *actor* Culturele Zondagen haar eigen feestje vierde, en Explorama dus geen verantwoordelijkheid droeg tijdens het slotfeest. Actor Culturele Zondagen daarentegen meende dat zij een bijdrage leverde aan het slotfeest van de Muzikale Botenparade.

“Overdag, tijdens de Muzikale Botenparade, is er vooral rustig, ingetogen publiek van middelbare en oudere leeftijd dat met een kopje koffie in de hand langs de kade gaat zitten, en komt luisteren naar een concert. 's Avonds tijdens het slotconcert gaat tijdens het optreden van de band Zuco 103 "het dak eraf", vooral jongeren komen feesten, dansen en gelegitimeerd lazarus worden. Dat zijn twee totaal verschillende feesten, maar een prima publiek.”

### Stap 8.

Het *evenement* wordt niet als zodanig beschouwd. Er is geen extra inzet van politie tijdens het *evenement*; de organisator is primair verantwoordelijk voor het schoon en veilig laten verlopen van het *evenement*.

“Er moest niet meer politie worden ingezet bij dit *evenement*. Het was goed zo, en dat was een maatschappelijke afweging. Het bepalen van het minimale niveau van (politie)inzet doe je op basis van ervaring; er zijn daar geen normen voor.”

Van zowel de publieke actoren als van de kant van de private actoren komt het geluid dat dit soort *evenementen* niet te strak geregisseerd moet worden. Er moet een gemoedelijk sfeertje blijven en er moet geen beeld gaan ontstaan dat op iedere hoek van de straat een agent staat te handhaven.

“Je wilt een dergelijk *evenement* wel leuk houden, dus ga je nooit voor 100% *veiligheid* en dus calculeer je risico's in op basis van een risicoanalysemodel. Op basis daarvan weet je wat je minimaal geregeld wilt hebben. De vraag is wel of het *evenement* er veiliger van wordt.”

Achteraf wordt door Schutte vastgesteld dat er geen risicoanalyse is gedaan.

Tegelijk realiseren actoren zich dat de omvang van het restrisico mede bepaald wordt door de hoeveelheid publiek die op een *evenement* afkomt.

“...zeker 20% blijft onvoorspelbaar bij *evenementen* in de buitenruimte. Die 20% onvoorspelbaarheid wordt bepaald door aantallen mensen, het weer, de tijd van de dag, andere externe onvoorziene omstandigheden etc.”

### Stap 9.

De kwaliteit van (de organisatie van) het *evenement* is in belangrijke mate beïnvloed door de manier van besluitvorming door de gemeente. De gemeente heeft er bewust voor gekozen organiserende actoren buiten het *CASE-overleg* te houden. Als gevolg hiervan is vooraf niet alle relevante informatie aan de orde geweest.

Besluitvorming heeft plaatsgevonden binnen de ambtelijke arena; de politieke arena (B&W) en de private arena zijn hier buiten gebleven.

### Stap 10.

Na het incident heeft de gemeente Utrecht het zwaar te verduren gehad. Zowel de media als verschillende onderzoeken maken bekend dat de gemeente meerdere steken heeft laten vallen. Een aantal zaken wordt grondig anders aangepakt. Zo is men gestart met het schrijven van een *evenementen*veiligheidsbeleid, rekening houdend met de aanbevelingen van de commissie Schutte. Een ander voorbeeld is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid eenduidig wordt geregeld. De burgemeester krijgt een nieuwe rol; vanaf nu is zij verantwoordelijk voor het verstrekken van vergunningen voor *evenementen*, en voor de maatregelen die nodig zijn om *evenementen* veilig en ordelijk te laten verlopen. Ook de ambtelijke verantwoordelijkheid wordt duidelijk geregeld, en de verantwoordelijkheid van organisatoren van *evenementen* wordt scherper gedefinieerd. Een ander belangrijk aspect is dat een model voor risicoanalyse wordt ingevoerd in het proces van vergunningverlening.

### 8.2.8 Conclusies

In deze paragraaf worden de paragrafen 2 tot en met 5 langs het analysekader gelegd en op basis van deze theorie worden conclusies getrokken betreffende de voorbereiding, de werking van het *netwerk* en de instituties en de inzichten van de risicosamenleving.

In aparte kaders worden percepties die vanuit de interviews zijn verkregen gepresenteerd.

**Het evenement wordt gekenmerkt door een moeizame samenwerking tussen de verschillende actoren**  
Het moeizame samenwerken wordt veroorzaakt door een matige organisatie van het *evenement*, het gebrek aan sturing op het *evenement* en een politiek machtsspel.

De matige organisatie blijkt ondermeer uit het feit dat geen van de actoren een helder beeld had wie waarvoor verantwoordelijk is. Als gevolg daarvan bleven vragen onbeantwoord en risico's onverzekerd (bijvoorbeeld het *risico* van aansprakelijkheid in geval van schade). Dit terwijl verzekeren de meest gangbare manier is waarop men de financiële schade van een bepaald *risico* probeert te beperken.

De overheid is een dominante *actor* waar het gaat om de organisatie en financiering van het *evenement*. Feitelijk bepalen gemeentelijke spelers het programma en de uitvoering en zij hebben de financiële middelen om dit te realiseren. Zij neemt echter niet formeel de leiding in de organisatie. Hierdoor ontstaat een diffuus beeld van de organisatie van het *evenement*.

De voorzitter van het *CASE-overleg* had moeten ingrijpen toen de vergunningaanvraag zo laat en zonder bescheiden binnenkwam. Het wekt verkeerde verwachtingen als het gezaghebbende instituut een vergunning verleent aan een *evenement* zonder bescheiden en een deugdelijke risicoanalyse. Door het ontbreken van een risicoanalyse is er geen belangenafweging gemaakt op grond van een kosten-batenanalyse.

De burgemeester staat op grote afstand van *evenementen*, doordat zij op geen enkele wijze betrokken is bij de besluitvorming. Zij is daardoor slechts beperkt in staat het proces van *evenementen* te volgen en haar stempel te drukken. Deze verantwoordelijkheid is lager belegd, namelijk buiten de politieke arena, in de ambtelijke arena.

De onduidelijke organisatie van de verschillende *evenementen* die op dezelfde dag en dezelfde locatie plaatsvinden, de belangenverstremming van gemeentelijke actoren bij de organisatie van het *evenement* en het ontbreken van het besef aan zowel gemeentelijke als particuliere kant om het

gehele proces te willen en moeten sturen, maken dat er geen *actor* was die de projecten en het proces centraal stuurde. Het geheel maakt een onprofessionele indruk.

Ten aanzien van risico's (en het managen daarvan) is er geen gestructureerde aanpak geweest door het institutionele karakter van de overheid. Er is vanuit de gemeente niet één *actor* die de vergunningaanvraag coördineert; er is een veelheid aan loketjes met eigen ideeën over wat er hoe geregeld moet worden, waar geen centrale regie boven hangt. Het *CASE-overleg* biedt daar geen oplossing voor. Dit geïnstitutionaliseerd overleg biedt onvoldoende ruimte voor periodieke afstemming tussen de belangrijkste cruciale actoren. De vergunningaanvrager en de (informeel) organisator konden niet aanschuiven bij het overleg. Er is geen ander georganiseerd overleg waar alle betrokken actoren de organisatie met elkaar afstemmen.

Ook de samenwerking tussen de uitvoerende organisaties mist sturing. De actoren doen wat zij zelf denken dat binnen hun rol belangrijk is. Het ontbreekt aan 'gedeelde percepties'.

De *actor* Culturele Zondagen meent binnen het *evenement* een dominante rol te kunnen spelen, echter deze rol wordt door andere actoren niet geaccepteerd. Omdat Culturele Zondagen politieke steun geniet (de projectleider is benoemd door de wethouder om cultuur in de stad te promoten) en financiële ruimte heeft om een *evenement* te kunnen doen slagen, heeft de *actor* veel macht.

De organiserende actoren zijn onvoldoende betrokken bij de besluitvorming over het *evenement* door de gemeente. Daardoor heeft de gemeente onvoldoende kunnen analyseren of er wellicht knelpunten waren met betrekking tot de organisatie en de *veiligheid* rond het *evenement*. Er heeft besluitvorming plaatsgevonden op basis van onvolledige informatie.

#### **De beeldvorming over de rollen en verantwoordelijkheden loopt sterk uiteen**

Actoren verschuiven de verantwoordelijkheid voor *veiligheid* naar anderen.

De organisator gaat er bij de organisatie van het *evenement* van uit dat de gemeente als een huismeester optreedt. De perceptie is dat het *evenement* kan plaatsvinden omdat de gemeente er voor zorgt dat de omgeving geschikt is om het *evenement* daar te laten plaatsvinden. Voor zover daar nog risico's aanzitten, zijn die dus voor de gemeente.

De burgemeester van Utrecht echter meent dat de organisator primair verantwoordelijk is voor het schoon, heel en veilig laten verlopen van het *evenement*.

OOV meent dat er voldoende *toezicht* (politie) aanwezig was, de organisator meent dat er te weinig aanwezig was. Dit zou volgens de organisator te maken hebben met een gebrek aan prioriteit bij de gemeente. De brandweer merkt op dat een gebrek aan middelen (geld, mensen, materiaal) de oorzaak kan zijn van de beperkte inzet.

Over de verantwoordelijkheid van het publiek is men het meer eens. Het publiek heeft een eigen verantwoordelijkheid en je moet tijdens dit soort *evenementen* niet teveel politieagentje gaan spelen.

Van de kant van de hulpdiensten verliep de fase na het incident redelijk goed, mede doordat er veel kon of moest worden geïmproviseerd.

Van de kant van de gemeente was men op veel punten onbekend met de taken en verantwoordelijkheden die zij moet nemen. Daardoor verliep een aantal processen moeizaam.

#### **Het aspect veiligheid is niet serieus behandeld bij de voorbereidingen van het evenement**

Utrecht is geen gemeente die sensatie-*evenementen* aantrekt. Van sensatiezucht bij het publiek is weinig te merken. Dat maakt de *evenementen* minder risicovol.

Enkele publieke actoren stellen dat er met de organisatie van het *evenement* geen onnodige risico's zijn genomen. Dat is onjuist. Gezien het feit dat er geen risicoanalyse is gemaakt voorafgaand aan het *evenement*, en men toch wist dat er in groten getale publiek op het *evenement* af zou komen, is een groot *risico* genomen. Het ontbreken van risicoanalyse betekent een *risico* omdat je niet weet waar je *risico* loopt. Een organisatie kan zich daardoor niet voldoende richten op de risico's. Voor zover er sprake is geweest van *risicomanagement*, is dit zeer gebrekkig toegepast.

Er is geen sprake geweest van ondersteuning door middel van *risicomanagement* van managementbeslissingen doordat het *risico* niet eenduidig was.

Doordat verschillende actoren verschillende doelpercepties hebben, wordt een aantal taken en verantwoordelijkheden niet of onvoldoende duidelijk belegd. Het wordt niet duidelijk wie nu

eindverantwoordelijk is voor de *veiligheid* tijdens het *evenement*. Doordat de verantwoordelijkheid voor *veiligheid* niet belegd is, heeft er geen goed beeld kunnen ontstaan van de overall risico's. Er is zowel aan de kant van de gemeente (ontbreken risicoanalyse) als aan de kant van de organisatie (niet beleggen van verantwoordelijkheden) onvoldoende aandacht voor het aspect *veiligheid*. Er ontstaat door de verschillende doelpercepties direct na het incident veel onduidelijkheid over wie nu de leidende rol moet pakken en handelend moet optreden naar publiek, de band, de hulpdiensten, gemeentelijke organisatie en dergelijke.

De padafhankelijkheid, ontstaan door de succesvolle voorgaande edities van de Muzikale Botenparade, heeft de betrokken actoren onvoorzichtig gemaakt. Er is te gemakkelijk over het *evenement* en de daarbij behorende risico's gedacht. Het *evenement* was al vier jaar probleemloos verlopen, het werd gezien als een klein en onschuldig *evenement*, de vergunningaanvraag is dan ook zonder risicoanalyse in behandeling genomen en goedgekeurd; *veiligheid* was geen topic bij de organisatie van dit *evenement*. Vanuit de gemeente had men nog niet het initiatief genomen om een *evenementen*veiligheidsbeleid uit te schrijven en vast te stellen.

De verantwoordelijkheid voor de beveiliging tijdens het slotconcert was niet contractueel geregeld. Uiteindelijk is niet ingegaan op de offerte van *actor* TheGoodGuyz om beveiligers te regelen, maar heeft Tivoli, om kosten te drukken, haar vaste partner in beveiliging ingezet (SN-Nieuwegein). Hoewel actoren dit ontkennen wekt deze manier van handelen de indruk dat *veiligheid* de sluitpost van het *evenement* is.

Door het ontbreken van formele afspraken over de verantwoordelijkheid voor de beveiliging ontstond daar onenigheid over. TheGoodGuyz zei dat afgesproken was dat Tivoli die verantwoordelijkheid zou nemen, Tivoli wist van niets. De gemeente (afdeling OOV) en het *CASE-overleg* hebben hier niet op ingegrepen.

#### **Het proces van vergunningverlening is onzorgvuldig verlopen**

De organisator is erg laat met het aanvragen van de vergunning, omdat pas laat bekend wordt wat precies de bedoeling is van het programma. Zelf als hij de vergunning aanvraagt, weet hij nog niet precies wat er allemaal gaat gebeuren. De vergunningverstrekker heeft daar geen moeite mee. En ook niet met het gegeven dat vooraf geen onderliggende stukken zijn overhandigd aan het toetsende *CASE-overleg*. Door het ontbreken van een *evenementen*veiligheidsbeleid heeft de gemeente ook weinig houvast. De indruk ontstaat dat bijna routinematig, zonder kritische blik, de aanvraag is goedgekeurd.

#### **Er is geen relatie tussen de kwaliteit van de organisatie van het evenement en het incident**

Uit voorgaande conclusies blijkt dat zowel de publieke actoren als de private actoren steken hebben laten vallen. De vraag rest of het incident was gebeurd als zij die steken niet hadden laten vallen. Uit niets is gebleken dat het incident niet zou hebben plaatsgevonden, als actoren die steken niet hadden laten vallen. Het technisch mankement aan de trap zat zo verborgen, dat ook indien er wel een risicoanalyse was gedaan, dit mankement waarschijnlijk niet naar voren was gekomen. Hoewel dit voor de slachtoffers en nabestaanden moeilijk zonet onacceptabel zal zijn, lijkt hier sprake van toeval of pech; er is niet verwijtbaar of onzorgvuldig gehandeld. Het feit dat er een strafrechtelijk onderzoek loopt naar een ambtenaar van de gemeente Utrecht, heeft vooral te maken met een zoektocht naar een schuldige partij.

### **8.3 Nijmeegse Vierdaagsemarsen (2006)**

#### **8.3.1 Achtergrond en aanleiding**

Van maandag 17 juli tot en met vrijdag 21 juli 2006, werd voor de negentigste keer de Nijmeegse Vierdaagse gehouden. De organisatie van dit *evenement* is in handen van de Stichting De 4DAAGSE verder afgekort als St4D. Tegelijkertijd met de marsen vinden ook de vierdaagse feesten in de stad Nijmegen plaats. Deze vierdaagse feesten kennen een andere organisator en hebben in plaats van een sportief doeleinde veel meer een commercieel karakter. Hoewel beide *evenementen* tegelijkertijd plaatsvinden en niet helemaal los van elkaar kunnen worden gezien, beperkt deze casusbeschrijving zich tot het sportieve deel.

Er kunnen drie afstanden worden gelopen namelijk 30, 40 en 50 kilometer. Afhankelijk van leeftijd en geslacht is de beloning voor het afleggen van een van deze afstanden een medaille: het Vierdaagsekruis. Voor de meeste deelnemers zijn het gezelligheidsaspect en de sportieve uitdaging de hoofdredenen om mee te lopen. Het deelnemersveld heeft een internationaal karakter en er nemen enkele duizenden militairen aan deel. Maandag is de eerste dag van de vierdaagse. Deze dag is voor de voorbereidingen zoals de inschrijving en de vlaggenparade. Het lopen start op dinsdag. Ook in 2006 was dit het geval.

De start en finish zijn op alle vier de dagen gelegen op de Wedren in de stad Nijmegen. De route die op elk van de vier dagen moet worden afgelegd is verschillend. De vier routes liggen niet alleen in de gemeente Nijmegen, maar doorkruisen, in wisselende mate, elf andere gemeenten en vier veiligheidsregio's. De meeste activiteiten vinden echter plaats op het grondgebied van de gemeente Nijmegen.

De weersvoorspellingen wezen uit dat het tijdens de vierdaagse warm weer zou worden. Ondanks deze voorspellingen is er toch voor gekozen om te starten. De hoeveelheid deelnemers had niet eerder zo hoog gelegen. De organisatie verliep desondanks zonder problemen. Tot het moment dat de 112 centrale in Driebergen het signaal afgeeft de meldingen niet meer kwijt te kunnen. Dit is omstreeks half drie 's middags het geval. Om 14.53 uur meldt een motoragent op het parcours dat de mensen "met bosjes neervallen". Tientallen mensen zijn bezweken en naar het ziekenhuis vervoerd. Uiteindelijk valt er één dode op het parcours (ondanks reanimatiepogingen) en overlijdt één wandelaar later, nadat hij gefinisht is.

De algemene vraag die bij de verdere uitwerking van deze casus beantwoord moet worden is waar het fout is gegaan. De rol van de overheid speelt hierbij een verbijzonderde rol: had zij meer moeten, kunnen of mogen bijdragen om deze calamiteit te voorkomen?

Bij de uitwerking van de casus wordt vooral gebruik gemaakt van het rapport van de commissie Hermans en van de interne evaluatie van de gemeente Nijmegen onder leiding van de gemeentesecretaris Eringa, in de verwijzing Hermans respectievelijk Eringa genoemd. Tevens is gebruik gemaakt van "het plan van aanpak intergemeentelijke voorbereiding vierdaagse 2007" van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. In de verwijzing VGZ genoemd. Daarnaast zijn drie interviews met betrokkenen afgenomen. Te weten, de heer E. Boelaars, hoofd veiligheid van de gemeente Nijmegen, de heer G. Beelen, bestuurslid St4D, portefeuille veiligheid en de heer G.J. van der Schoor, hoofd Veiligheidsbureau Veiligheidsregio Gelderland-Zuid.

### 8.3.2 Beschrijving van actoren

Er zijn verschillende actoren die een rol spelen bij de organisatie van de Vierdaagse afstandmarsen. Er zal niet alleen worden beschreven welke rol de organisaties spelen rondom de organisatie van het *evenement*, maar ook welke houding zij hebben ten opzichte van het *evenement* en in welke mate ze (on)misbaar zijn voor de organisatie ervan. De volgende organisaties zijn volgens Eringa het belangrijkste [Eringa, 2003, p 17].

- de Stichting Internationale Vierdaagse Afstandmarsen Nijmegen (St4D)
- gemeente Nijmegen
- de hulpverleningsdiensten
- overige organisaties en instanties

Hermans voegt daarbij de wellicht belangrijkste *actor* expliciet aan dit rijtje toe; de individuele wandelaar. [Hermans, 2003, p 3]

Uit de interviews komt daarnaast naar voren dat de media na het incident een belangrijke rol hebben gespeeld. Hoewel een factor van betekenis rondom het *evenement*, zijn de media geen actieve participanten in de organisatie en worden ze daarom niet als *actors* aangemeld. De rol van de media komt echter wel in de loop van deze casus aan bod.

#### St4D

De St4D organiseert de Vierdaagse en zij is verantwoordelijk voor de uitvoering in de breedste zin. Het sportieve doel en het welzijn van de deelnemers staan centraal.

De belangrijkste aspecten van deze verantwoordelijk verantwoordelijkheden zijn [Hermans, 2003, p 3]:

- Voorbereiding, rekening houdend met de schaal, de omvang en de publieke betekenis van het *evenement*, afgestemd op de klimatologische en bestuursorganisatorische omstandigheden.
- Uitzetten van het parcours.
- Waarborgen van voldoende en adequate medische voorzieningen en het aanspreken van deelnemers op hun fysieke gesteldheid.
- Waarborgen van voldoende en adequate rustplaatsen.
- Voorzien in deugdelijke informatievoorzieningen richting wandelaar, zowel voor als tijdens de mars.
- Realiseren goede afstemming tussen de St4D en overheidsdiensten.
- Voorzien in effectief *toezicht* tijdens de mars, zowel op een normaal verloop als op plotselinge gebeurtenissen.

Het commerciële aspect van de Vierdaagse is belegd bij andere partijen en staat los van de afstandsmarsen. Ook heeft de St4D geen primair belang bij de bezoekers die op het *evenement* afkomen, anders dan familieleden die lopers bij de finish komen begroeten.

Vooraf bij de uitvoering van het *evenement* wordt het bestuur van de stichting ondersteund door het uitvoerende comité, dat uit circa 250 leden bestaat. Daarnaast wordt de stichting ondersteund door het Nederlandse Rode Kruis, dat tijdens de uitvoering van het *evenement* circa 260 medewerkers inzet. [Eringa, 2003, pgn 19] Ook maakt de stichting gebruik van de expertise van de Geneeskundige Dienst Defensie [Eringa, 2003, pgn 8].

### **De gemeente Nijmegen**

De gemeente Nijmegen neemt ten opzichte van de 11 andere gemeenten een aparte positie in. In de eerste plaats lag het zwaartepunt van de calamiteit op 18 juli 2006 op haar grondgebied. In de tweede plaats is de start en finish op haar grondgebied, wat een grote concentratie mensen in de stad met zich meebrengt. Het gevolg van dat laatste is dat het zwaartepunt van de organisatie in Nijmegen ligt en dat Nijmegen, mede gezien de grootte van de gemeente, ook een belangrijke regionale rol speelt.

De gemeente heeft twee doelen. Het eerste doel is het uitvoeren van haar wettelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van openbare orde en *veiligheid*. Aspecten van deze verantwoordelijkheden zijn. [Eringa, 2003, p 19, Hermans, 2003, p 3].

- Voorbereiding op *evenementen* zoals vergunningverlening, leveren van facilitaire diensten, voeren van *evenementen* beleid en dergelijke.
- Voorbereiden, uitrusten en inzetten van de diensten op het gebied van openbare orde en *veiligheid*: medische diensten, GHOR, brandweer, verkeer en crisismanagement.
- Logischerwijze het adequaat aansturen van deze diensten.
- Het houden van *toezicht* op “de openbare samenkomsten en gemakkelikheden”

“De gemeente kan zich niet bezig houden met de gezondheid van wandelaars. Dat is de verantwoordelijkheid van de wandelaar zelf en van de St4D. De gemeente toetst of de procedures zijn gevolgd, maar heeft niet de inhoudelijke kennis op het gebied van fysieke inspanning in combinatie met weersomstandigheden.”

Het tweede doel van de gemeente Nijmegen is het promoten van de stad. De Vierdaagse wordt gezien als een *evenement* met positieve uitstraling. Het gevolg van deze promotie is dat, naast lopers en familieleden, veel extra bezoekers tijdens de Vierdaagse de stad bezoeken. De gemeente Nijmegen voelt zich verantwoordelijk voor deze extra bezoekers en wenst de logistieke gevolgen hiervan niet af te wentelen op de St4D.

### **De hulpverleningsdiensten**

De hulpverleningsdiensten staan de gemeente Nijmegen bij om de openbare orde en *veiligheid* te handhaven. Naast de eigen veiligheidsorganisatie zijn dit [Eringa,2006, pgn 19]:

- De regiopolitie Gelderland Zuid
- Via de gemeenschappelijke regeling Hulpverlening en Veiligheid Gelderland Zuid met daarin als belangrijkste actoren de:

- *GHOR*. De *GHOR* heeft wettelijk gezien de complete geneeskundige regie en coördinatie bij de bestrijding van een incident. Volgens de vergunning heeft de *GHOR* deze taak tijdens het *evenement*. Dit biedt ruimte voor onduidelijkheid. Immers als de *GHOR* de regie ook dient te voeren zonder dat een incident plaatsvindt, zou de *GHOR* zich nadrukkelijk met de voorbereiding moeten bemoeien en zou zij zich in de positie bevinden om in te grijpen voordat een incident heeft plaatsgevonden.
- De brandweer. Er is een noodweerscenario uitgewerkt voor de feesten waarnaar voor de marsen wordt verwezen. Het betreft hier noodweer in de zin van een plotselinge weersomslag en er is geen “zeer warm weer” scenario uitgewerkt. De St4D heeft sinds 2003 wel de beschikking over een draaiboek “extreme hitte”. De brandweer heeft de verantwoordelijkheid voor het monitoren van het weer en geeft daarbij aan geen rekening te houden met medische gronden. (Eringa, 2006, pgn 7)

### Overige organisaties

Het parcours van de Vierdaagse beperkt zich niet tot het grondgebied van Nijmegen, maar doet daarnaast 11 andere gemeenten, 4 andere veiligheidsregio's en drie andere provincies aan. Iedere provincie, gemeente of veiligheidsregio is een actor in relatie tot het evenement.

### De individuele wandelaar

Het rapport Hermans vermeldt een vijftal zaken waar de wandelaar zelf verantwoordelijk voor is. Het resultaat hiervan is, zo is de conclusie in dat rapport, dat ondanks de verantwoordelijkheden van de andere actoren, de wandelaar zelf uiteindelijk verantwoordelijk is voor zijn of haar deelname. (Hermans, 2006, pgn 3-4) De geïnterviewden ondersteunen deze uitspraak volledig. Nader bekeken moet worden wat de strekking van deze uitspraak is en hoe zij zich verhoudt tot andere verantwoordelijkheden.

“Er is wel een mogelijkheid om de wandelkaart in te trekken op medische gronden, maar uiteindelijk is wel of niet meelopen de verantwoordelijkheid van de deelnemer zelf.”

“Wat gebeurt onderweg is dat artsen en anderen wandelaars duidelijk maken dat het beter is om te stoppen. Als iemand dan toch doorloopt is dat de eigen verantwoordelijkheid.”

### 8.3.3 Besluitvormingstructuren, overlegstructuren en afsprakenkader

Er zijn verschillende manieren te duiden waarop besluiten voor, tijdens en na een *evenement* genomen worden. Daarbij komt dat besluiten vaak tot stand komen nadat informatie is ingewonnen. De wijze waarop deze informatie wordt ingewonnen kan eveneens variëren.

De volgende indeling op dit terrein is te maken:

- Besluitvormingsstructuren hebben als functie om voor of tijdens het *evenement* besluiten te nemen over de uitvoer van het *evenement*.
- Overlegstructuren zijn die structuren waar overleg plaats vindt, maar geen concrete besluiten worden genomen.
- Het afsprakenkader omvat het geheel aan schriftelijke afspraken zoals draaiboeken, procedures, reglementen en vergunningen [Hermans, 2006, p. 10].

#### Besluitvormingstructuren

Officiële besluiten worden op de standaardwijze, via vergunning verlening, genomen. Daarbij worden gezien de omvang van het *evenement* de uitkomsten van het belangrijkste vooroverleg, het Veiligheidsoverleg (VO) rechtstreeks aan het college van B&W voorgelegd.

Daarnaast hebben de separate actoren vanzelfsprekend hun eigen besluitvormingsstructuren. Tijdens het *evenement* zijn verschillende besluitvormingstructuren te onderkennen.

- Het gemeentelijk beleidsteam (*GBT*) is de laatste opschaling mogelijkheid. De burgemeester, de operationeel leider, de hoofden van politie, brandweer en *GHOR* nemen hier namens de gemeente aan deel. De marsleider en het hoofd openbare orde en *veiligheid* (*OOV*) nemen namens de St4D deel.
- In geval van een calamiteit wordt de rol van informatieverstrekker vervuld door het Regionaal Operationeel Team (*ROT*). Dezelfde instituties zijn in dit overleg afgevaardigd.

- Behalve als informatieverstrekker voor het GBT stuurt het ROT ook het COPI aan. Het COPI (Commando Plaats Incident) is de gecoördineerde hulpverlening ter plaatse.
- Staande organisaties. De verschillende organisaties hebben hun eigen operationele afdeling. Het eerste beslisniveau daarin is de officier van dienst (OvD).
- Het operationeel dagelijks overleg St4D. In dit operationeel overleg bespreekt de St4D dagelijks de gang van zaken rondom de voortgang van het evenement.

### Overlegstructuren

Een groot deel van het overleggen vindt niet in officiële structuren plaats, maar heeft een voorbereidend, afstemmend en informeel karakter. Er is een aantal formele overlegstructuren belegd, waar de definitieve afstemming plaatsvindt. Overlegstructuren hebben in de reactieve sfeer vooral het doel afgestemde informatie te genereren voor de beslistafels.

Het belangrijkste overleg voor de Vierdaagse is het gemeentelijk veiligheidsoverleg (VO). Het veiligheidsoverleg is de belangrijkste informatie bron voor besluitvorming door B&W. De gemeente, de politie, brandweer en GHOR en de St4D nemen aan dit overleg deel. De eerste input voor dit overleg zijn de evaluaties die de individuele diensten hebben gemaakt. Doel van dit overleg is gebundelde informatievoorziening en afstemming tussen de verschillende instituties. Het VO heeft geen operationele status. Hierover heerst volgens het rapport Eringa onduidelijkheid [Eringa, 2006, p. 44].

Deze onduidelijkheid kwam niet naar voren in de interviews. Daar werd het ROT als operationele evenknie genoemd.

“De samenwerking binnen het VO is prima. Alle partijen zitten er met de intentie er een succes van te maken.”

“De hoofden van verschillende diensten kennen elkaar goed. Dat er goede samenwerking is, is mede aan deze relaties te danken.”

“Dat de samenwerking goed is, mag niet tot vanzelfsprekendheden leiden. Dit leidt tot gemakzucht en hiermee tot een verhoogde kans op fouten.”

Er is daarbij geen interregionaal overleg. Vergelijkbare afstemming tussen instituties zoals dat plaats vindt binnen het VO, vindt daardoor niet gestructureerd plaats over regiogrenzen heen. Er is een kans dat zich buiten de gemeente Nijmegen een calamiteit voordoet, of in meerdere gemeenten tegelijk. Hiervoor dienen risicoscenario's ontwikkeld te worden [Eringa, 2006, p. 45].

“Het is belangrijk aandacht te besteden aan interregionaal overleg. De individuele gemeentelijke verantwoordelijkheid moet daarbij wel scherp blijven.”

“Het is ondoenlijk om bij twaalf verschillende gemeenten in vier verschillende veiligheidsregio's, apart afstemming te zoeken. Via interregionaal overleg kunnen grensoverstijgende risico's worden aangepakt. Daarbij kan synchronisatie tussen gemeenten plaatsvinden.”

“Het is maar de vraag of alle gemeenten zich in een interregionaal overleg willen mengen. Voor sommige gemeenten is de belasting door de Vierdaagse wel erg klein.”

De St4D is inmiddels druk bezig met de ontwikkeling van afspraken met alle doorkomstgemeenten. Daartoe heeft er al twee keer overleg plaatsgevonden in 2006. Een belangrijk onderdeel van deze afspraken is een integrale veiligheidsverklaring per gemeente die als maatwerk ingevuld kan worden en jaarlijks wordt ondertekend. (Eringa, 2006, pgn 45)

In geval van een calamiteit wordt de rol van informatieverstrekker vervuld door het Regionaal Operationeel Team (ROT). Dezelfde instituties zijn in dit overleg afgevaardigd.

Eén van de bronnen van informatie is de *gecolokeerde meldkamer*. De meldkamers van politie, brandweer en geneeskundige dienst zijn hierin bijeen gebracht.



### Afsprakenkader

Het overgrote deel van de besluitvorming en samenwerking is op voorhand op papier vastgelegd. Hierin is geprobeerd in alle mogelijke scenario's te voorzien en verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden eveneens op voorhand te beleggen. Het aantal documenten is indrukwekkend. Vergunningen worden door de gemeente verstrekt, in de eerste plaats voor het verstrekken van voorzieningen en het houden van diverse activiteiten. De basishouding van de vergunningverleners hierbij was dat de organisator van het evenement ook verantwoordelijk was voor de toeschouwers. Dit beeld wordt nadrukkelijk niet gedeeld door de St4D. De stichting vindt dat zij slechts verantwoordelijkheid heeft voor de deelnemers. Uiteindelijk is dit zo in de vergunning vastgelegd. Er zijn binnen het Veiligheidsbureau Gelderland-Zuid nu gesprekken gaande hoe andere activiteiten rondom de Vierdaagse gekaderd moeten worden.

“Wellicht moeten we afspraken met de horeca gaan maken over vergunningverlening voor activiteiten rondom de Vierdaagse.”

“De GHOR bestaat uit twee man en een paardenkop. Die kunnen nooit een goed inhoudelijk advies geven.”

“Over de rol van de GHOR bestond onduidelijkheid, volgens de vergunning hadden ze de regie over het *evenement*. In de feitelijke situatie droeg de St4D de medische verantwoordelijkheid.”

“Het is opmerkelijk dat de St4D wel over een hittedraaiboek beschikte en dat er in de vergunning slechts sprake was van een protocol noodweer. Dit verhoudt zich slecht met de formele rol van de GHOR volgens de vergunning.”

“Er is geen eenduidigheid in de vergunningverlening met andere gemeenten. Sommige gemeenten verlenen geen vergunning, maar reageren slechts met een kennisneming. Het zou goed zijn als er een modelvergunning kwam die naar behoefte ingevuld kon worden.”

Coördinatieplannen zijn gebaseerd op het afstemmen van de verschillende diensten, in het bijzonder de gemeente Nijmegen, de hulpverlening en de politie.

Draaiboeken zijn de uitwerkingen van de coördinatieplannen en schrijven voor hoe de afzonderlijke instituties moeten handelen. Zo had de St4D een draaiboek extreme hitte voor de Vierdaagse van 2006.

Het belangrijkste reglement, dat van de St4D, schrijft voor onder welke voorwaarden deelgenomen kan worden aan de Vierdaagse. Daar staat bijvoorbeeld de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemer beschreven, maar ook de tijden van start en finish en dergelijke.

“Interregionale coördinatieplannen ontbreken. Bij diverse gemeenten ontbreken plannen en draaiboeken.”

### 8.3.4 Gebeurtenissen Vierdaagse 2006

De rapporten Eringa en Hermans beschrijven beide minutieus hoe het verloop op vooral dinsdag 18 juli is geweest. In deze paragraaf volgt een beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen.

**Op zondag 16 juli** is er een veiligheidsoverleg, waarin de weersvooruitzichten besproken worden. De conclusie uit dit overleg is dat er geen aanvullende maatregelen nodig zijn. Er wordt tevens aangegeven dat het bestuur van de St4D per dag zal bekijken of aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarnaast wordt geconcludeerd dat vervroeging van de starttijden geen optie is in verband met het tijdstip van het einde van de feesten. Tevens wordt afgesproken dat met ingang van zondag adviezen aan deelnemers worden gegeven met het oog op het warme weer.

**Op maandag 17 juli** geeft het hoofd medische zaken (MZ) het advies aan de marsleider om geen extra maatregelen te nemen ten aanzien van de start op dinsdag. Hij doet dit op basis van een aantal argumenten. In de eerste plaats omdat het temperatuurverloop gecombineerd met luchtvochtigheid

en wind daar geen aanleiding voor bood. Daarnaast waren er slechte ervaringen met de inkorting van 2003. Vervroegen op een dergelijke korte termijn zou de operationele diensten overhoop halen, wat erg veel afstemming met zich mee zou brengen. Hetzelfde gold voor het inkorten van de routes. En ten slotte dat, omdat het de eerste wandeldag betrof, deelnemers nog fit zouden zijn. De marsleider heeft dit advies overgenomen.

's Middags vindt een medisch overleg plaats waar behalve de St4D ook artsen van defensie en het Rode Kruis en twee medewerkers van het *GHOR* en een arts van de GGD aan deelnemen. De *GHOR* uit haar bezorgdheid over de warmte en vraagt om extra drinkposten. Dit verzoek wordt niet ingewilligd. De ervaring leert dat veel burgers, maar ook bedrijven en horeca in kleine rustplaatsen voorzien.

Wel wordt het advies van de *GHOR* arts, om vooral het drinken van isotone drank te adviseren, overgenomen.

Ook wordt besloten om mensen niet nat te sproeien. Vooral soldaten ervaren het extra gewicht als gevolg van natte kleding en de kans op blaarvorming als ongewenst.

“Achteraf kun je de vraag stellen of het wel een goede beslissing is geweest om de Vierdaagse zonder aanpassingen door te laten gaan. Wellicht hebben we in deze besluitvorming wat laten liggen.”

**Op dinsdag 18 juli** verloopt de start van de 50 kilometer normaal evenals de starts van de 40 en 30 kilometer.

Tussen 10 en 11 uur is er regelmatig contact tussen het hoofd medische zaken en artsen op de rustplaatsen, de stafarts van de militairen en het *GHOR*. Het beeld dat hierbij gedeeld wordt is dat van een rustig verlopende mars.

Om 11 uur belt het hoofd medische zaken met de marsleider, met het verzoek tot overleg voor de tweede marsdag. De uitkomst is dat ondanks een verwachte temperatuurstijging er geen aanvullende maatregelen worden genomen, op het laten vallen van de bepakkingsseis voor militairen na.

Om 12 uur zijn de eerste meldingen van deelnemers die last hebben van de hitte. Er wordt door het hoofd meldkamer ambulance verzocht om een extra motorambulance in te zetten. Even later wordt een verzoek om een volgende extra motorambulance gedaan.

Om 14 uur meldt de *GHOR* dat de situatie onder controle is, het weer in ogenschouw genomen.

Om 14.41 uur verandert het beeld. Het aantal hulpvragen bij de meldkamer neemt explosief toe. De 112 centrale in Driebergen geeft aan de meldingen niet meer kwijt te kunnen. Een agent meldt om 14.53 uur dat “de mensen bij bosjes neervallen”

“De omstandigheden op de dijk waren slecht. Tegen de verwachting in was het windstil. De temperatuur vlak boven het asfalt bedroeg ongeveer 50 °C. Juist diegenen die om uit te rusten gingen zitten, kregen het slecht.”

“Het was bizar te zien hoeveel mensen zonder adequate verzorging zoals hoofdbedekking liepen.”

Om 15.18 uur kondigt de officier van dienst geneeskundig (*OvD-G*) *GRIP-1* af. In afwijking van het coördinatieplan wordt het hoofd medische zaken en niet het hoofd openbare orde en *veiligheid* gealarmeerd. Dit laatste gebeurt alsnog om 16.11 uur.

“Het was een fout dat het hoofd openbare orde en *veiligheid* pas zo laat is geïnformeerd.”

De brandweer neemt zelf het initiatief tot het besproeien van wandelaars.

Om 16.18 uur wordt *GRIP-2* afgekondigd. Bijeenkomen van Regionaal Operationeel Team (ROT) op het politiebureau. Commandant van Dienst van de brandweer is voorzitter ROT.

Onder de Spoorbrug, het eerste schaduwpunt op de dijk, is een gewondennest ingericht. De meeste mensen waren al gestabiliseerd. De hulpverlening op de dijk is volop op gang en adequaat.

Om 16.30 uur is er een persconferentie. AM geeft aan dat de sluitingstijd met één uur is verlengd en dat de maatregelen voor de tweede dag opnieuw worden bekeken. Er wordt nog geen melding gemaakt van de gebeurtenissen op de Oosterhoutsedijk omdat deze nog te onoverzichtelijk zijn.

Om 17.10 uur ontvangt het bestuurslid OOV melding over reanimatie op de dijk en het feit dat die persoon is overleden. Deze informatie is afkomstig van een wandelaar die zegt de bewuste persoon te hebben gereanimeerd. Het bericht wordt uitgezet ter verificatie.

Om 17.22 uur komt het bestuur bijeen voor crisisonderleg, stelt de omvang van de situatie vast en ontvangt de weersverwachting voor de volgende dag. Deze is slechter (warmer) naast het feit dat er ook een smogalarm van kracht wordt.

Om 18.10 uur krijgt het bestuurslid OOV bevestiging van de politie over het dodelijk slachtoffer op de Oosterhoutsedijk.

Om 18.30 komt een melding dodelijk slachtoffer Camping Groesbeek binnen. Verwarring of het nu om 1,2 of mogelijk 3 doden gaat.

Bestuur bespreekt opties:

Optie 1: Aanpassen afstanden dag 2

Optie 2: Dag 2 eruit en daarna bezien of dag 3 en 4 wel kunnen doorgaan.

Optie 3: Afgelasting.

Het weerbeeld voor woensdag en donderdag is negatief (smog en hoge luchtvochtigheid). Daarbij kan de GHOR woordvoerder geen garanties afgeven voor het hebben van voldoende kwalitatieve en kwantitatieve medische ondersteuning bij een eventuele vergelijkbare situatie de volgende dag. Het Bestuur besluit voorlopig (intern) dat de meest waarschijnlijke optie die van afgelasting is, aangezien door het GHOR geen garanties kunnen worden afgegeven. Dit voorgenomen besluit wordt meegenomen naar het GBT.

Om 18.50 uur belt de marsleider de burgemeester Nijmegen en verzoekt dringend om overleg. De brandweer heeft die avond diverse malen contact met calamiteitenmeteoroloog, met het oog op het verdere verloop van de Vierdaagsefeesten voor wat betreft het weer. Hierbij wordt ook de verwachte smogsituatie bekeken. Het ROT adviseert het Gemeentebestuur 'zodanige maatregelen te nemen dat kans op herhaling van dinsdag redelijkerwijs is uitgesloten'.

Een viertal overwegingen spelen een rol bij dit advies:

- De wandelroute voor woensdag.
- De weersverwachting en luchtkwaliteit voor woensdag.
- De omstandigheid dat maatregelen onontkoombaar zijn vanwege publieke beeldvorming:
- Het ontbreken van garanties in de medische kolom. (GHOR).

Het ROT geeft geen expliciet advies om de marsen af te gelasten.

Om 19.35 uur vangt het GBT overleg aan.

Om 20 uur besluit de marsleider in het GBT tot totale afgelasting van de Vierdaagse op basis van:

- De gebeurtenissen van die middag.
- De ongunstige weersvooruitzichten voor woensdag en donderdag (warmer);
- Het ontbreken van garanties voor een kwalitatief en kwantitatief voldoende medische zorg bij vergelijkbare omstandigheden.

Het GHOR geeft daarbij aan, dat de grens van wat maatschappelijk verantwoord is in relatie tot de medische zorg binnen de regio, wordt overschreden. Alle aanwezigen ondersteunen dit besluit.

“De burgemeester gaf later aan dat als de marsleider dit besluit niet had genomen zij dit had gedaan.”

#### **Enkele relevante feiten na afloop van dinsdag 18 juli**

De afgelasting krijgt veel aandacht in zowel de regionale als de landelijke media. De media spreken over de afvoer van 69 mensen per ambulance, waaronder 52 spoedgevallen, 5 gereanimeerde personen en 2 overleden wandelaars. Er is met enige regelmaat een kritische noot te bespeuren in de berichtgeving.

“De reacties in de media waren overtrokken. Het ging om details. De eigen verantwoordelijkheid van deelnemers werd nauwelijks in de berichtgeving betrokken.”

“Eén van de twee sterfgevallen vond uren na de finish plaats. Dat kwam niet naar voren in de berichtgeving.”

“Het sterfgeval op de dijk betrof iemand die bekend stond als een geoefende en ervaren loper. Een half uur voor zijn overlijden heeft hij nog met zijn vrouw staan praten en leek alles in orde.”

Persbericht Gemeente met aankondiging van een uitgebreide evaluatie van de

Vierdaagse ( besluit genomen tijdens het *GBT* overleg).  
Persbericht St4D met de aankondiging van een onafhankelijk extern onderzoek naar de besluitvorming .

De onderzoeksraad voor Veiligheid maakt bekend na eerste verkenning geen nader onderzoek in te stellen.

Het openbaar Ministerie besluit dat er geen strafrechtelijk onderzoek zal worden ingesteld.  
De zoon van een van de overleden Vierdaagse lopers verklaart in de pers dat het overlijden van zijn vader niet aan de Vierdaagse kan worden geweten.

### 8.3.5 Analyse

In deze paragraaf worden de paragrafen 2 tot en met 4 langs het analysekader, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 6, gelegd. Op basis van dit analysekader worden de voorbereidingen en de gebeurtenissen geanalyseerd.

#### Stap 1.

Er heerst het besef dat geen onnodig risico genomen moet worden bij de organisatie van de Vierdaagse. Toch is dat wel gebeurd. In de eerste plaats is er geen georganiseerd interregionaal overleg. Hiermee worden beheersingrisico's genomen als er iets in meerdere gemeenten tegelijk fout gaat, of als dat in slecht georganiseerde gemeenten het geval is.

In dat kader is naar aanleiding van het rapport Eringa de intergemeentelijke voorbereiding vierdaagse 2007 opgestart. Dit overleg staat onder leiding van het hoofd Veiligheidsbureau van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. De eigen verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten blijft hierin centraal staan. Het doel is zorg te dragen voor regie en coördinatie tussen de gemeenten met behoud van de gemeentelijke verantwoordelijkheid [VGB, p. 8].

“Er is overwogen om gedurende één week een veiligheidsregio te maken met de omvang van de route van de Vierdaagse. Hiermee haal je zoveel overhoop dat daarvan is afgezien. In plaats daarvan is afgesproken de bestaande verantwoordelijkheden en structuren te handhaven en daarbinnen de informatiestromen en eventuele acties te coördineren.”

In de tweede plaats is het hitte draaiboek van de St4D niet overgenomen in de vergunningen. De brandweer was, als bewaker van noodweer, niet uitgerust om de medische gevolgen van (te) warm weer te monitoren. Zowel de brandweer als de GHOR, als de St4D hadden een rol in ofwel het bewaken van het weer (brandweer en St4D) als het bewaken van de gevolgen voor de gezondheid (GHOR en St4D). De risicobeleving verschilt klaarblijkelijk tussen de verschillende instituties.

Ook de risicobeleving tussen de verschillende gemeenten is verschillend.

“Binnen de veiligheidsregio Gelderland-Zuid heerst eensgezindheid over de wijze waarop tegen risico's moet worden aangekeken. Die toewijding wordt niet door alle gemeenten gedeeld.”

Hoewel de gemeente Nijmegen belang heeft bij de organisatie van de Vierdaagse vanwege promotiedoeleinden, komt niet naar voren dat er sprake is van belangenverstrengeling. Wel worden knelpunten, zoals drukte bij de start – finish locatie in samenwerking met de St4D opgelost, waarbij de gemeente, gezien haar belang, een deel van de kosten op zich neemt.

Verder komt het beeld naar voren dat eigenlijk alle gemeenten belang hebben bij de Vierdaagse. De Vierdaagse vraagt, behalve in de gemeente Nijmegen, waar extra vergunningen nodig zijn, slechts vergunning voor doortocht.

Er is binnen de gemeente Nijmegen gediscussieerd of evenementenbeleid niet onder de sector veiligheid zou moeten vallen. Eén van de geïnterviewden vond dit geen goed idee:

“Als je evenementenbeleid onder de afdeling veiligheid laat vallen, worden er geen evenementen meer georganiseerd. Vanuit het oogpunt van veiligheid is dat immers het beste, daarmee worden de risico's tot nul gereduceerd. De waarde van het organiseren van een evenement moet centraal staan, vervolgens dient aan veiligheidsrandvoorwaarden te worden voldaan.”

### Stap 2.

Kosten zijn belangrijk, maar St4D heeft geen commercieel doel. Veiligheid maakt een wezenlijk onderdeel uit van de organisatie. De bijbehorende kosten maken een wezenlijk onderdeel uit van het totale budget. Tegelijkertijd neemt de gemeente Nijmegen ook kosten op zich omdat ze zich hiertoe verplicht voelt. Zij heeft belang bij de organisatie van de Vierdaagse, zowel in materiele zin (opbrengsten voor de middenstand) als in immateriële zin (goodwill voor de stad).

Vanuit dit oogpunt wordt een open gesprek met de St4D gevoerd als het op de verdeling van kosten aankomt.

“Er kwam een aantal jaren geleden zoveel mensen op de start - finish locatie af, dat dit vanuit orde en veiligheid bezien niet langer acceptabel was. Er is besloten de start – finish locatie hermetisch af te sluiten en een aparte ‘meet and greet’ in te richten voor familieleden en kennissen van de wandelaars. Over de verdeling van de extra kosten die dit met zich meebracht, is overeenstemming bereikt tussen de gemeente en St4D.”

### Stap 3.

In de voorbereidende fase is duidelijk waar besluiten genomen worden. Via het VO worden besluiten die op institutioneel niveau genomen worden op elkaar afgestemd. Toch laten twee van de geïnterviewden er geen misverstand over bestaan wie de dienst uitmaakt.

“De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en de veiligheid. Het is prima dat er overlegd wordt en dat alle partijen in goed overleg consensus bereiken. Maar er is uiteindelijk maar één persoon verantwoordelijk en overleg vindt plaats vanuit dat besef.”

“De gemeente neemt ten aanzien van de openbare orde en veiligheid uiteindelijk de besluiten. Dat is zowel in de voorbereidende fase, via de vergunningverlening, als tijdens het evenement het geval.”

Verder bestaat er enige onduidelijkheid over de operationele status van het VO. Is het overleg slechts in werking tijdens de voorbereiding, of ook tijdens de uitvoering [Eringa, 2006, p. 44]?

### Stap 4.

Er is geen indicatie dat er moeite is actoren betrokken te houden gedurende het proces, waar het de gemeente Nijmegen betreft. De enige vraag die er speelt is de wijze waarop de gemeente, naast het normale toezicht, de calamiteitenorganisatie op poten zet.

“Er zijn twee varianten. Of je hebt de calamiteitenorganisatie paraat op locatie, of georganiseerd via wachtdienst. Het nadeel van de eerste variant is dat er mogelijk verveling optreedt. Het nadeel van de tweede variant is dat de reactietijd wellicht te lang is.”

“Het beeld is wat anders als naar alle gemeenten gekeken wordt. Sommige gemeenten hebben een andere risicobeleving dan de gemeente Nijmegen en hebben ook ten aanzien van de calamiteitenorganisatie een andere sence of urgency.”

### Stap 5.

De verschillende structuren in het risicomanagement zijn duidelijk te onderscheiden, en wel COPI, ROT en GBT. Naast het GBT, waarin een beperkt aantal mensen zitting heeft, ligt tijdens een calamiteit de verantwoordelijkheid bij de operationeel leider. De calamiteitenorganisatie heeft in deze casus goed gefunctioneerd. Er was geen onduidelijkheid over de status van de politie, brandweer en ambulance dienst.

Opvallend was wel dat tijdens de calamiteit de *gecolokeerde meldkamer* de meldingen niet standaard bundelde. Het hoofd van de meldkamer heeft deze taak op zich genomen tijdens de calamiteit, maar standaard was het dus niet.

“Complete informatie is cruciaal tijdens een calamiteit.”

### Stap 6.

Er worden met het organiseren van het evenement diverse doelen gediend. De St4D heeft als doel het organiseren van de Vierdaagse marsen. Het doel van gemeenten blijft ofwel beperkt tot toestemming van doortocht verlenen, of ze gebruiken de Vierdaagse om “een eigen feestje te organiseren.” In geval van de gemeente Nijmegen zijn zowel het doel van de St4D, als het additionele doel van de gemeente Nijmegen duidelijk. Er zijn geen contra-indicaties dat er vanuit de samenleving geen draagvlak zou zijn voor het organiseren van de Vierdaagse.

De rollen van de diverse gemeentelijk organisaties en hun afgeleide doelen zijn eveneens duidelijk, op de rol van de GHOR na. Het is voor de GHOR niet duidelijk welke rol zij voor en tijdens het evenement speelt.

### Stap 7.

Bij de gemeente Nijmegen is duidelijk hoe het evenement is gedefinieerd. Zo is voor de Vierdaagse feesten die gelijktijdig een aparte vergunning afgegeven. Daarbij is helder gemaakt wat het onderscheid is tussen het evenement en de activiteiten die daar een afgeleide van zijn. Als er afstemmingsvragen rijzen, zoals bij de start – finish locatie het geval was, worden die vragen gezamenlijk opgelost.

Bij andere gemeenten ligt die vraag wellicht minder duidelijk.

“Wij willen slechts een vergunning waarin de doortocht wordt geregeld. Als de gemeenten of anderen aan de hand daarvan ook iets willen organiseren, moeten ze dat los van onze vergunning doen. De problemen die daar mogelijkerwijze aan vast zitten zijn niet ons probleem.”

Er vindt daarom een strikte scheiding plaats tussen het doel van de St4D en de doelen die andere actoren wellicht hebben.

In de casus Nijmegen is het verankeren van het gezondheidsrisico in combinatie met het veiligheidsrisico niet goed belegd. Er is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen gezondheid en openbare orde en veiligheid. De rol van de GHOR is echter niet eenduidig. Heeft zij wel of geen rol bij de bewaking van de gezondheid van deelnemers?

Ook het bewaken van weersomstandigheden is niet duidelijk. Formeel is die rol belegd bij de regionale brandweer waar het noodweer betreft. Zeer warm weer maakt daar geen onderdeel van uit. Er zit een “gat” tussen de gezondheid van deelnemers en de openbare orde en veiligheid.

De verantwoordelijkheid van de wandelaar wordt zowel in de rapporten als in de interviews sterk benadrukt. Tegelijkertijd wordt er veel aandacht besteed aan voorlichting en begeleiding van diezelfde wandelaar en dat is overduidelijk de verantwoordelijkheid van de St4D. Het is niet goed duidelijk hoe die verantwoordelijkheden in elkaar overlopen.

### Stap 8.

De beheersmaatregelen zijn vastgelegd in vergunning, protocollen, draaiboeken, procedures werkafspraken en reglementen. De commissie Hermans constateert dat de uitvoering van beheersmaatregelen zoals afgesproken hebben plaatsgevonden. De commissie constateert eveneens dat aanscherping van de beheersmaatregelen wenselijk is [Hermans, 2006, p. 4].

“Natuurlijk zijn er verbeteringen te realiseren. Het gaat hierbij wel om het bijschaven op detailniveau. De procedures zijn goed gevolgd, de samenwerking was prima en dat is cruciaal.”

Eerdere ervaringen hebben een rol gespeeld. Zo heeft de marsleider de gebeurtenissen in 2003, waarin er kritiek was op het inkorten van de route, meegenomen als argument om dit in 2006 niet te doen.

Tevens adviseert de commissie Hermans dat bij de beoordeling of een beheersmaatregel al dan niet ingezet moet worden, een breder beslisteam dit besluit moet nemen. Dit is vooral van toepassing als de beheersmaatregel het afgelasten van het evenement betreft.

Door inzet van een breder beslisteam kan beter gebruik gemaakt worden van verschillende inzichten waarmee de onafhankelijkheid van een besluit wordt vergroot.

Verder is helder dat een deel van de beheersmaatregelen institutioneel verankerd zijn.

Vanuit interregionaal perspectief ligt de focus mede op het zoveel mogelijk standaardiseren van beheersmaatregelen. Zowel vanuit het perspectief van de overheid als vanuit het perspectief van de St4D ligt hier een belang. De St4D kan dan in één keer zaken doen met twaalf gemeenten in plaats van 12 keer met één gemeente. Vanuit het perspectief van de overheid leidt het niet alleen tot een efficiëntere inzet van mensen en middelen, het verhoogt ook de bedrijfszekerheid van de overheid ten aanzien van het gehele evenement.

Bij beheersmaatregelen spelen twee zaken een rol:

In de eerste plaats moet de calamiteit op de plaats zelf bestreden worden, dit is de hulpverlening ter plekke. Dit is de kerntaak van de hulpverleningsdiensten en over het algemeen goed belegd. Daarnaast is er het totale management van de calamiteit. Hierin worden zaken als nazorg ondergebracht. Om het totale management goed georganiseerd te krijgen is intensieve samenwerking tussen de verschillende hulpdiensten noodzakelijk. Deze horizontale samenwerking is veel minder goed gestandaardiseerd en vereist meer coördinatie.

“Instituties zijn voor 98% bezig met hun eigen kolom. Dat is logisch. Daar dragen ze immers de verantwoordelijkheid voor. Het is daarom lastig om iedereen integraal betrokken te krijgen voor het hele veiligheidsprobleem.”

#### **Stap 9.**

Zoals al geschetst is het enige punt waarbij de toewijzing van de verantwoordelijkheid ambigu is, de gezondheid of welzijn van de wandelaar. Zowel de St4D als de wandelaar zelf hebben daar een aandeel in. De wandelaar tekent ook voor het reglement waarin de eigen verantwoordelijkheid staat beschreven. De stichting draagt zorg voor goede adviezen en goede informatievoorziening. Het tweede deel van de ambiguïteit betreft het aandeel van de overheid. Namelijk wanneer individueel welzijn overgaat naar collectief welzijn en uiteindelijk de openbare orde en veiligheid in het geding zijn. Dit moment van overgang is moeilijk te definiëren en is, waar het de gemeente Nijmegen betreft, ook niet goed gedefinieerd.

Kern blijft wel dat besluitvorming is vastgelegd in vergunning, protocollen en dergelijke. Ook in geval van een calamiteit is de overheid verantwoordelijk voor de besluitvorming.

“In geval van een calamiteit is de overheid verantwoordelijk. De verschillende diensten nemen op hun verantwoordelijkheidsgebied de beslissingen. De eindverantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid ligt bij de burgemeester.”

#### **Stap 10.**

Elke afzonderlijke betrokken actor evalueert de Vierdaagse. Deze afzonderlijke evaluaties worden plenair besproken in het VO.

“Een goede evaluatie en plenaire terugkoppeling zijn belangrijk. Je moet scherp blijven op mogelijke knelpunten. Het is goed als een ieder dat vanuit de eigen discipline doet en dat vervolgens met de anderen deelt.”

“We hebben gezien welke de rol de media spelen. We zijn met de beeldvorming actief aan de slag gegaan.”

“Het aantal inschrijvingen blijft fors achter bij vorig jaar.”

“De Vierdaagse vindt plaats in juli. Het is ondenkbaar dat dat verandert.”

### **8.3.6 Conclusies**

Er is in het inleidende hoofdstuk een aantal aspecten benoemd die samen het probleem van de overheid ten aanzien van het beperken risico's vormen.

Om te beginnen is de vraag gesteld wat de overheid kan doen, daarna wat zij mag doen en ten slotte wat zij moet doen. Deze vragen worden vervolgens uit de perspectieven van de risicosamenleving, het institutioneel perspectief, het netwerkperspectief en risicomangement bekeken. De conclusies worden langs deze lijn getrokken.

### **Voorafgaand aan het evenement is onvoldoende aandacht geweest voor risicomangement**

De claim die door de gemeente Nijmegen en meer specifiek door de brandweer wordt gedaan is dat ze de medische gevolgen van warm weer voor de lopers niet in kan schatten.

Ze beschouwt dat als een taak voor de organisator van het evenement. Tegelijkertijd is e gemeente wel verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Het warme weer heeft in de casus Nijmegen geleid tot een calamiteit, waarin de overheidsdiensten verantwoordelijk waren voor een goede afhandeling.

Hiermee komt de term kunnen in een ander daglicht te staan. De vraag die hier namelijk bij gesteld kan worden is of de overheid geen verstand van zaken moet hebben op het moment dat de kennis een cruciale rol kan spelen in relatie tot haar kerntaken. In dit geval openbare orde en veiligheid. Het dilemma is zichtbaar bij de rol die de GHOR heeft gespeeld. Wettelijk gezien heeft de GHOR de complete coördinatie en regie in geval van rampen met een medisch karakter. In de voorbereidende fase is de rol van de GHOR onduidelijk. Volgens de vergunning speelt de GHOR dezelfde rol voor en tijdens het evenement. In de praktijk worden de beslissingen genomen door de St4D. Dit komt mede tot uiting in het feit dat er wel een voorschrift voor noodweer, maar niet voor warm weer is opgenomen in de vergunning.

Van de diverse informatiestromen die via institutionele kolommen bij een meldkamer binnen kwamen, was op voorhand niet georganiseerd dat deze gebundeld moesten worden om een totaaloverzicht te krijgen.

De conclusie hierin is dan ook dat de medische gevolgen van warm weer onvoldoende gekoppeld zijn aan mogelijke gevolgen voor de openbare orde en veiligheid.

### **Institutionele organen beperken het denken in interregionale samenwerking**

De Vierdaagse bestrijkt een groot aantal gemeenten en veiligheidsregio's. Waar door het veiligheidsoverleg van de gemeente Nijmegen de diverse actoren gekoppeld zijn, is er een goed samenwerkingsverband ontstaan. Dit is dat over regiogrenzen heen niet het geval. Institutionele grenzen en belemmeringen zijn hier nadrukkelijk waarneembaar. Het is niet mogelijk om de regionale of gemeentelijke grenzen te slechten en voor het gehele evenement één veiligheidsorganisatie in te richten. In plaats daarvan vindt er afstemming plaats via het Veiligheidsbureau van de regio Gelderland-Zuid, duidelijk wel met behoud van de bestaande institutionele structuren.

De conclusie hierin is dan ook dat afstemming binnen de overheid bemoeilijkt wordt als het verantwoordelijkheidsgebieden overstijgt. Door middel van de coördinatiefunctie van het Veiligheidsbureau Gelderland-Zuid wordt getracht om deze integrale veiligheid te borgen.

### **Bij de organisatie van meerdere evenementen tegelijk werken netwerken langs elkaar heen**

Het is evident dat het voor een gemeente als Nijmegen wenselijk is een groot evenement te organiseren. Toch dient goed opgelet te worden bij het tegelijk plaats laten vinden van twee evenementen. Mede vanwege het eindtijdstip van de Vierdaagse feesten, kon de 50 kilometer niet vroeger beginnen. Ook bij andere gemeenten die festiviteiten rondom de Vierdaagse willen gaan organiseren, is het raadzaam te bekijken in welke mate dit niet te zeer conflicteert met de marsen.

Zoals in het rapport Hermans al is geconcludeerd, behoeven de beheersmaatregelen aanscherping. De terugkoppeling van geïnterviewden had de strekking logisch, het kan altijd beter, maar het was al goed genoeg.

Voor de interregionale afstemming is wel nadrukkelijk verbetering vereist. Bij deze afstemming worden zowel verantwoordelijkheidsgrenzen als institutionele grenzen duidelijk zichtbaar. Om deze interregionale grenzen te slechten is netwerkmanagement noodzakelijk. Een centrale sturende factor ontbreekt hier namelijk bij.

### **Het onderscheid tussen collectieve verantwoordelijkheid en individuele verantwoordelijkheid is ambigu; ze vloeien in elkaar over en er is geen harde grens**

Elke deelnemer is verantwoordelijk voor de eigen gezondheid. Zo kan men er zelf voor zorgen goed getraind te zijn, zelf hoofdbedekking meenemen bij warm weer en zelf voor zonnebrand en goed schoeisel zorgen. Men is niet verplicht deel te nemen. Toch wijzen vooral de media als eerste naar de overheid en de organisatie als het fout gaat. Omgekeerd wordt er ook naar de organisatie gewezen als zij ingrijpt, zoals in 2003 het geval was.



Het beter meenemen van de media in de voorbereiding is wellicht een optie.

**Verleggen van collectieve verantwoordelijkheid naar individuele verantwoordelijkheid vergroot risico's**  
Interessant is de vraag of, eigenlijk wanneer, individuele verantwoordelijkheid omslaat naar collectieve verantwoordelijkheid. Zo is het opvallend dat zowel de specialisten van de St4D alsook de GHOR tot de conclusie komen dat er doorgelopen kan worden. Welk individu komt dan tot een ander besluit? In deze casus is de individuele gezondheid van de wandelaar, vanwege de massaliteit, uiteindelijk een zaak van openbare orde en veiligheid geworden. Voor het openbaar bestuur is het raadzaam een dergelijk scenario voor ogen te houden. Door verantwoordelijkheden te sterk naar het individu terug te leggen worden meer omvattende risico's wellicht over het hoofd gezien.

#### **Pech?**

“Natuurlijk hadden er zaken beter geregeld kunnen worden, maar zo een veranderend weerbeeld hadden we niet verwacht. Frappant dat beide overleden wandelaars geroutineerd en goed geoefend waren. Ik mag het misschien niet zeggen, maar volgens mij was het brute pech”.

### **8.4 Red Bull Air Race Rotterdam (2005)**

#### **8.4.1 Achtergrond en aanleiding**

Het is zaterdagmorgen 12 juni 2005, de dag dat in Rotterdam de Red Bull Air race wordt gehouden. In alle vroegte zijn al veel bezoekers op pad om het beste plekje te bemachtigen voor die dag. Het belooft een groots spektakel te worden, waar honderdduizenden bezoekers op af zullen komen: de teller stopt uit eindelijk op 750.000) [OBR 2006]. Het is redelijk weer met af een toe wat kille wind. Een broodje worst en een alcoholische versnapering doen wonderen tegen de kou. Het duurt niet lang of de Maasboulevard staat vol met toeschouwers die allen halsreikend uitkijken naar de lucht om maar niets te missen van de wedstrijd en de show. Het komt immers niet elke dag voor dat er gestunt wordt met sportvliegtuigjes, die, in een zo kort mogelijke tijd, tussen pilaren en onder de Erasmusbrug doorvliegen.

Om half twee precies barst het spektakel los. Met een snelheid van 400 km/u scheren de vliegtuigjes over het water en tussen de obstakels door. De toejuichingen zijn niet van de lucht en een luid applaus valt de deelnemende piloten ten deel. Het weer is ondertussen wat omgeslagen; het is licht gaan regenen en de wind is krachtiger geworden. De eerste twee deelnemers hebben met succes het parcours afgelegd en vliegen terug naar de speciaal aangelegde vliegstrip op het derde Katendrechtse hoofd. De derde deelnemer start met zijn aanvliegprocedure voor de eerste hindernis. In gedachten heeft hij het parcours al tientallen malen afgelegd en hij is er van overtuigd dat hij de tijd van zijn voorgangers kan verbeteren. Tussen de pilaren door en op weg naar de brug vliegt hij zo laag mogelijk over het water om minimale luchtweerstand te hebben. En dan gebeurt datgene wat niemand voor mogelijk had gehouden. Niemand weet exact wat er gebeurde; was het een plotselinge windvlaag, opspattend water dat de motor raakte of toch wellicht een botsing met een vogel. Het toestel raakt uit balans en in een poging het vliegtuig te corrigeren verliest de vlieger heel even de controle. Deze fractie van een seconde wordt hem fataal. In een laatste ultieme poging om het vliegtuig van het publiek af te sturen slaat hij tegen de pijlers van de brug. De brokstukken slingeren alle kanten op, en de knal en rookpluim zijn ver waarneembaar.

De honderdduizenden bezoekers staan een ogenblik aan de grond genageld voordat de paniek toeslaat. Sommige omstanders werken zich een weg naar voren om de meest sensationele foto's van dat moment te schieten. Anderen hebben maar een gedachte en dat is: zo ver mogelijk hiervandaan. De menigte begint tegen elkaar in te duwen en te trekken en enkele ouders die hun kinderen tegen het gedrang willen beschermen delen links en rechts een klap uit. In de verdrukking vallen mensen op de grond en worden overlopen door duizenden paar voeten.

Terwijl het vliegtuigje uitgebrand in de Maas ligt, de piloot ondertussen met slechts een paar schrammen aan boord van een reddingsboot gehesen is en de brug kan volstaan met een likje verf, is de menigte nu echt in paniek.

Iedereen wil weg. Ingeklemd tussen het water en de hoge gebouwen zoekt men zich een veilig heenkomen. Het rumoer van de menigte overstemt de megafoon van een organisatielid die de mensen oproept vooral kalm te blijven. De straten raken overspoeld met vluchtende bezoekers. De metrostations zijn afgeladen waardoor mensen op de rails geduwd worden. Het bord geeft aan dat de metro over twee minuten komt. Een grote groep die nog buiten is begeeft zich ondertussen naar de Erasmusbrug. Deze is immers vrij gehouden voor toeschouwers en nodigt nu meer dan anders uit om een veilig heenkomen te zoeken.

Voor de toegesnelde hulpdiensten is het leed dan al niet meer te overzien. De vrijgehouden Erasmusbrug, die als route gebruikt zou worden door de ambulances en brandweer, is volledig dichtgeslibd. Ook de overige wegen zijn ondertussen steeds moeilijker toegankelijk geworden en de politie heeft zijn handen vol om de honderdduizenden te stroomlijnen. Tot overmaat van ramp komen bij de politie diverse meldingen binnen van overvallen en plunderingen. Groepen jongeren maken van de gelegenheid gebruik om uitgebreid te winkelen zonder gebruik te maken van enig betaalmiddel. In allerijl besluit het inmiddels bijeen gekomen crisisteam alle beschikbare middelen in te zetten. Alle politie, brandweer en overige hulpdiensten worden opgetrommeld en ingedeeld conform het noodscenario. Tot diep in de nacht blijft het onrustig en pas de volgende ochtend blijkt hoe groot de emotionele en financiële schade is als gevolg van wat een feest had moeten worden.

Het is weer zaterdag 12 juni 2005, even na half twee. Het derde vliegtuig vliegt zonder fouten en in een snelle tijd naar de finish. Voorgaand scenario is nooit gebeurd maar is zeker niet ondenkbaar

De algemene vraag die bij de verdere uitwerking van deze casus beantwoord moet worden is welke mogelijkheden de gemeente, al dan niet in samenwerking met andere partijen, heeft om een scenario zoals geschetst in de inleiding, of eventuele ander risico's het hoofd te bieden. Hoe ver kun je, mag je of moet je gaan om risico's te minimaliseren en *veiligheid* te garanderen?

#### **8.4.2 Opzet van de casusuitwerking**

Om bovenstaande vragen te beantwoorden is voor de volgende opzet gekozen.

In de eerste plaats zal worden geïnventariseerd welke actoren een rol spelen bij de organisatie en uitvoer van de Red Bull Air race. Niet alleen heeft de gemeente als vergunningverlener een rol, de burgemeester is tevens verantwoordelijk voor de openbare orde en *veiligheid*. Daarin hebben instituties zoals de brandweer, de politie en de *GHOR* een aandeel. Naast het beschrijven van de verschillende actoren, worden ook de belangrijkste arena's beschreven. Waar worden de belangrijke beslissingen genomen? Wie nemen in deze arena's deel en wat zijn de machtsposities? Op welke manier wordt samengewerkt? Dit zijn vragen die bij dit deel aan de orde komen.

Vervolgens wordt ingegaan op de percepties, de belangen en de meningen die actoren hebben ten aanzien van risico's en *veiligheid*, de samenwerking en overige relevante factoren.

Als laatste worden de uitkomsten vergeleken met de beschreven theorie zoals die in het analysekader is samengevat. Hoe kunnen de gebeurtenissen geduid worden en welke conclusies kunnen hieruit worden gedestilleerd?

Bij de uitwerking van de casus wordt vooral gebruik gemaakt van het evaluatierapport dat is opgesteld na het *evenement*. Daarnaast zijn drie interviews met betrokkenen afgenomen. Te weten, de heer A. Littooi, hoofd afdeling openbare orde en *veiligheid* van de gemeente Rotterdam, de heer P. Daman, stafdirectie *risico*- en crisisbeheersing veiligheidsregio Rijnmond en de heer R. Langenberg, project manager van Shivers die namens Red Bull de organisatie verzorgde.

#### **8.4.3 Beschrijving van actoren**

Er zijn verschillende actoren die een rol spelen bij de organisatie van de Red Bull Airrace. Vanuit de kant van de gemeente zijn de belangrijkste actoren:

- De burgemeester
- Het college van B&W
- De bestuursdienst, afdeling OOV

- Dienst stedenbouw en volkshuisvesting
- Gemeentewerken

Andere actoren die een belangrijke rol spelen zijn:

- De hulpverleningsdiensten (*GHOR*, brandweer, politie)
- Het havenbedrijf
- Shivers Sport, Entertainment & Promotion Management, als organisator van het *evenement*
- Red Bull Nederland, de financier

Naast de cruciale actoren van gemeentelijke en organiserende zijde en hulpverleningsdiensten, zijn er tal van overige instanties betrokken bij een grootschalig *evenement*: zoals de Inspectie Verkeer en Waterstaat (divisie luchtvaart) de RET en winkeliers- en bewonersverenigingen.

Ter wille van deze casus zijn slechts drie actoren uitgelicht, te weten die met wie een interview gehouden is.

### **De organisator (Shivers)**

Shivers organiseert uit naam van Red Bull Nederland de Red Bull Airrace. Zij is verantwoordelijk voor de uitvoering in de breedste zin van het woord. In feite heeft de organisatie maar een belang: een mooi *evenement*. Mooi in de zin van sportiviteit, feestelijkheden en een goed gevoel bij de deelnemers en de bezoekers. Om dit te bewerkstelligen rekent zij een aantal aspecten tot haar verantwoordelijkheid

De belangrijkste aspecten van deze verantwoordelijkheden zijn:

- Voorbereiding, rekening houdend met de schaal, de omvang en de publieke betekenis van het *evenement*, afgestemd op ervaringen die met andere *evenementen* zijn opgedaan.
- Het stroomlijnen van bezoekers en het bewaken van vitale punten (b.v. compartimenten) door inzet van serviceorganisaties.
- Waarborgen van voldoende en adequate medische voorzieningen.
- Het maken van scenario's en beheersmaatregelen op basis van risicoprofielen.

### **De bestuursdienst, afdeling OOV**

De Bestuursdienst (*BSD*) is de schakel in de gemeentelijke organisatie tussen het gemeentebestuur en de diensten. Zij is er om de ondersteuning van het college van B & W zodanig te organiseren dat het college in staat is de stad als geheel te besturen, de diensten te managen, en de gemeentelijke middelen te beheren. Binnen de *BSD* is de Directie Veiligheid verantwoordelijk voor het stimuleren, regisseren en rapporteren over de verbetering van de *veiligheid* in Rotterdam en zij adviseert betrokken wethouders en de burgemeester. De afdeling OOV richt zich ondermeer op openbare orde en *veiligheid* bij *evenementen*.

### **OOV en de Red Bull Air Race**

Het doel van OOV is het verstrekken van een gecoördineerd advies op het gebied van openbare orde en *veiligheid* aan de vergunningverlener (burgemeester). Coördinatie geschiedt door begeleiding, belangenafweging ten behoeve van niet direct betrokken actoren (kerken, winkeliers- en bewonersvereniging) en afstemming met overige *evenementen* door de tijd. Het belang van het OOV heeft vooral te maken met het slaan van de brug tussen ambtenarij en politieke besluitvorming. De politiek is de enige beslissingsbevoegde partij, en zonder het positieve advies van OOV zal de burgemeester het *evenement* niet door laten gaan. Dit maakt OOV tot een cruciale *actor*.

Ook is zij toegewijd vanuit het standpunt dat zij als professioneel ambtenaar loyaal is aan de politieke leiding en daarmee de politieke ambitie onderschrijft van Rotterdam als *evenementenstad*.

De belangrijkste thema's voor OOV zijn:

- Het ordelijk en veilig laten verlopen van het *evenement*
- Het adviseren van de vergunningverlener (burgemeester)
- Het plaatsen van het *evenement* in een groter kader met belangenafweging van niet direct betrokken actoren
- Een bijdrage leveren ter promotie van de stad Rotterdam

Het contact met andere actoren vindt vooral plaats in het Dienstenoverleg. De kwaliteit van het contact is te kenmerken als duurzaam en vriendschappelijk, maar ook zakelijk en institutioneel. Voorts zijn er bilaterale overleggen en is er sprake van relatiebeheer tussen de diverse actoren die informeel van aard zijn. Er is intensief contact met de organisator, de DS+V, politie, brandweer, het college en de burgemeester. Hierbij is het centrale onderwerp de waarborg van openbare orde en *veiligheid*.

De belangrijkste beslissing wordt genomen door de burgemeester als vergunningverlener. Belangrijke overlegfora die voorafgaan aan deze beslissing zijn het Dienstenoverleg voor wat betreft het advies, het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de korpschef en de hoofdofficier van Justitie, en de College zittingen.

De strategie van OOV heeft als focus de openbare orde en *veiligheid*, maar wordt sterk bepaald vanuit de filosofie dat Rotterdam een *evenementenstad* wil zijn. Ook de slagzin "Rotterdam Durft" staat soms op gespannen voet met openbare orde en *veiligheid*. Op grond van dit gegeven wordt er gedacht in termen van oplossingen en niet vanuit regelgeving.

#### De hulpverleningsdiensten

Een van de belangrijkste hulpdiensten is de GHOR. De GHOR heeft wettelijk gezien de complete geneeskundige regie en coördinatie bij de bestrijding van een incident. Volgens de vergunning heeft de GHOR deze taak tijdens het *evenement*. In overleg met de organisator worden afspraken gemaakt wie welke taak voor haar rekening neemt om optimale dienstverlening te kunnen garanderen.

Ook de politie, ambulancediensten en brandweer zijn hulpverleners die bij een calamiteit handelend moeten optreden. Politie en brandweer hebben ook een toezichthouderrol en een handhavingrol. Deze twee actoren zijn ook betrokken bij de voorbereiding van het *evenement*, waarbij zij hun visie geven op hun rol met betrekking tot de openbare orde en *veiligheid* tijdens het *evenement*. De *evenementenaanvraag* voor de Red Bull Airrace heeft er niet toe geleid dat er extra hulpdiensten zijn ingezet tijdens het *evenement*.

#### 8.4.4 Beeldvorming

Over *veiligheid* wordt niet onderhandeld, wel over de manier waarop je daar invulling aan geeft. Met betrekking tot de Red Bull Air Race betekent dit extra aandacht voor de *veiligheid*; meer dan marginaal, want:

- het is een nieuw *evenement* voor Rotterdam (waar moet je als gemeente rekening mee houden?)
- de stad heeft er nog geen ervaring mee (hoeveel mensen komen er?)
- er is nog geen ervaring met de organisator (kan die dat wel?)
- er is nog geen ervaring met vliegtuigshows (wat zijn de risico's?)

Kortom, *veiligheid* is de topic rond het *evenement*. Er wordt niet scherper ingezet op *veiligheid*, maar anders, meer. En daar was iedereen van doordrongen, tot op het allerhoogste niveau.

"Als het was misgegaan, was de burgemeester (Opstellen) bij wijze van spreken afgetreden. Zo intensief is hij met dit *evenement* in relatie tot de *veiligheid* bezig geweest."

"Er wordt niet onderhandeld over *veiligheid* maar je kunt elkaar wel informeren over risico's en *veiligheid* en sparren over deze aspecten"

Om de risico's in te schatten, zijn verschillende scenario's uitgewerkt. Onder andere het scenario waarbij een vliegtuig in het publiek belandt. De organisatie en de ondersteunende hulpdiensten, zouden dat scenario aankunnen en waren erop voorbereid.

Je moet als gemeente en als organisator zoveel veiligheidsmaatregelen nemen als nodig is. Op dat punt kun je geen risico's nemen.

"De impact van een dusdanig *evenement* zal zeer groot zijn voor de stad maar toch zie je terughoudendheid bij sommige partijen. Dit werd veroorzaakt doordat zij veiligheidsaspecten onderschatten."

“Vanuit bepaalde belangen kan het voorkomen dat risico’s toch genomen worden.”

“Door allerlei oorzaken is er een constant spanningsveld over *veiligheid*. Onderhandeling geschiedt op basis van de interpretatie hiervan.”

Garanties kun je niet afgeven, maar je kunt wel het optimale doen. En dat betekent dus niet alleen vanaf papier beslissingen nemen, maar actief betrokken zijn en ter plekke gaan kijken, vragen en beoordelen. Afspraken met de organisator lopen soms afwijkend. Zo adviseerde *GHOR* om op Rotterdam Airport te landen en op te stijgen. Maar de organisator had zoveel geld dat ze zelf een baantje kond aanleggen op Katendrecht. Dit neemt weer extra veiligheidseisen mee, waardoor de kosten voor de organisator verder oplopen.

“Het wordt steeds moeilijker omdat steeds meer diensten uit de gemeentelijke organisatie treden. Daardoor vervallen *om-niet regelingen* en worden *evenementen* duurder; de organisatie (ook voor de gemeente) komt daardoor onder druk te staan.”

“Echte risicoanalyses worden niet gemaakt. Ik weet dat je kunt afstuderen op zoiets als risicoanalyse maar wij zijn meer van het gezonde verstand.”

De vergunningverlening vindt pas plaats op het moment dat de *veiligheid* gegarandeerd is. De dag voor het *evenement* is de burgemeester zelf nog gaan kijken om zich er van te vergewissen dat de organisatie en de *veiligheid* goed geregeld waren. Hij toont daarbij een enorme betrokkenheid bij de stad, het *evenement* en de organisatie. Tot op dat moment was er formeel nog geen vergunning verstrekt. Je vraagt daarmee veel van de organisator. Tegelijk werkt dit als ‘drukmiddel’. Materieel was het natuurlijk wel allemaal rond. Maar deze late vergunningverstrekking was puur een middel om tot op het laatste moment alles onder controle te kunnen krijgen/houden. Het aspect *crowd-control* is daardoor op het laatste moment nog aangepast. Overigens gaat het College van B&W niet over de vergunningverlening. Dat is alleen de burgemeester. Daardoor blijft dit buiten de politieke arena en krijg je minder politieke vertroebeling.

Met betrekking tot de verschillende verantwoordelijkheden, is de vergunningverlener altijd degene die verantwoording moet afleggen, en is de burgemeester altijd verantwoordelijk. De organisator is verantwoordelijk voor de uitvoering van het *evenement* onder de voorwaarden van wat in de vergunning met hem is afgesproken. Eigenlijk niets meer en niets minder. Als hij zich daaraan houdt, is zijn bordje schoon. Hulpdiensten zijn verantwoordelijk voor *toezicht* en operationele inzet, waar het de inzet van de organisator overstijgt. Het kantelmoment van verantwoordelijkheden zit op het moment dat er een incident gebeurt. Afhankelijk van de omvang nemen de hulpdiensten of de burgemeester de touwtjes in handen. De burgemeester is uiteindelijk verantwoordelijk voor de openbare orde.

“Evenementen in de openbare ruimte zijn maar in beperkte mate te sturen; je kunt geen hek om je stad zetten. Je weet nooit met zekerheid hoeveel volk er op af komt, en wat ze gaan doen.”

“Soms moet je ook als bewaker van de *veiligheid* wel eens concessies doen. Afhankelijk van de ernst van de situatie zal je in een dergelijk geval keuzes moeten maken en handelen naar inzichten. Op dit soort momenten vindt altijd gecoördineerd overleg plaats tussen de diverse partijen.”

“In het informele circuit is beter zaken te doen. Tot dat het mis gaat.”

De eigen verantwoordelijkheid van bezoekers van het *evenement* is niet zo eenvoudig te duiden. Uiteindelijk moet er als iets misgaat altijd iemand hangen. En dat is de gemeente (tenzij de organisator zich niet aan zijn afspraken houdt). Maar als gemeente moet je de verantwoordelijkheid van mensen wel kanaliseren en het *evenement* veilig organiseren. Het overnemen van verantwoordelijkheid doe je als overheid op het moment dat de organisator of individuen het niet meer aankunnen.

“Soms moet je mensen tegen zichzelf in bescherming nemen.”

“Enerzijds gaat het publiek steeds verder om beperkende maatregelen te omzeilen of te saboteren. Anderzijds realiseert 80% zich niet hoe georganiseerd de beperkende maatregelen zijn en in welk keurslijf ze lopen.”

“Gasten bij mijn *evenement* zijn mijn gasten, en ik ben verantwoordelijk voor de *veiligheid* van mijn gasten.”

Het aspect *veiligheid* bij *evenementen* betekent voor de stad en voor de organisator, dat het geld kost. Vaak zie je bij organisatoren, dat dit de sluitpost vormt van het *evenement*, terwijl dit juist het uitgangspunt zou moeten zijn. Maar hoe veilig moet iets zijn, wat is acceptabel en wat niet? De criteria worden bepaald aan de hand van het risicoprofiel. Dranghekken op een bepaalde locatie is voor de politie soms gewenst, maar voor de organisator duur en biedt minder ‘vrijheid’. Dan maak je keuzes op basis van het risicoprofiel.

Door het georganiseerde dienstenoverleg, de betrokkenheid van de organisator, de pro actieve houding van alle partijen, de voorwaarde van een goede organisatie en de angst voor terrorisme (‘soft targets’) wordt *veiligheid* steeds minder een sluitpost voor organisatoren in Rotterdam; er is een klimaat gecreëerd om *evenementen* te organiseren. En de stad heeft ook baat bij goede *evenementen*, dus ontstaat al gauw een goede samenwerking.

Toch gaat de Red Bull Airrace dit jaar niet door. Het belangrijkste argument is dat het *evenement* 5 dagen moet duren. Dat kan de stad simpelweg niet verwerken. Vijf dagen de haven afsluiten is economisch en organisatorisch onmogelijk. Hopelijk komen ze vanaf 2008 met een aangepast plan wel verder.

In Rotterdam komt bij risicovolle, grootschalige *evenementen* de Veiligheidsstaf bijeen. Tijdens het *evenement* zit de top van de betrokken organisaties bij elkaar om in geval van calamiteiten beslissingen te nemen. Hierin zitten de eindverantwoordelijken van de Veiligheidsregio, de GHOR, de DCMR en het Havenbedrijf Rotterdam, en ook de Corpschef, de Officier van Justitie en de burgemeester.

De ontwikkelingen rond *evenementen* van de afgelopen jaren laten een trend zien van steeds extremere festiviteiten, en de grens is nog niet bereikt. Ook niet qua mogelijkheden van ondersteuning. Het aanbod neemt nog steeds toe, en Rotterdam blijft een populaire *evenementen*stad. De organisatie blijft natuurlijk altijd een afweging van belangen; van *veiligheid*, van bewoners, ondernemers, bestuur, gemeentelijke diensten etc.

#### **8.4.5 Besluitvormingstructuren, overlegstructuren en afsprakenkader**

Er zijn verschillende manieren te duiden waarop besluiten voor, tijdens en na een *evenement* genomen worden. Onderstaand wordt ingegaan op de verschillende besluitvormingsvormen.

Officiële besluiten worden op de standaardwijze, via vergunning verlening, genomen. Daarbij worden gezien de omvang van het *evenement* de uitkomsten van het belangrijkste vooroverleg, het dienstenoverleg via de afdeling OOV van de bestuursdienst aan het college van B&W voorgelegd.

In het dienstenoverleg participeren niet alleen de gemeentelijke instanties maar ook andere cruciale actoren zoals de organisator. Dit geeft de mogelijkheid om in een vroeg stadium doelen en belangen, maar ook percepties en meningen af te stemmen. Veiligheid en minimalisering van risico's zijn nimmer aspecten die tijdens dit overleg worden uitgeruild, maar er is zeker ruimte voor overleg over de vraag hoe deze aspecten het beste vorm gegeven kunnen worden: met commitment vanuit de actoren. Teneinde dit proces verder te optimaliseren is een protocol ontwikkeld dat aangeduid wordt als het spoorboekje. Via dit stappenplan, waar ook de organisatoren zich toe verplicht hebben, wordt getracht de werkwijze op het gebied van *veiligheid* en de aanpak van risico's in een gekanaliseerd systeem te vervolmaken. Het spoorboekje behelst ondermeer een uitgebreide tijdsplanning voor het

doorlopen van de diverse fasen van het *evenement* als mede vastlegging van: verantwoordelijkheden, overleg- en beslismomenten, enzovoort. Bijkomend voordeel hierbij is dat een betere rechtszekerheid geboden wordt ten behoeve van actoren die niet direct betrokken zijn om bezwaar te maken tegen voorgenomen *evenementen*.

Buiten het reguliere dienstenoverleg vindt ook een integraal dienstenoverleg plaats. Hierin worden alle relevante gemeentelijke actoren betrokken samen met diverse organisatoren. Evenementen worden breed besproken zodat een optimaal leerproces ontstaat. Ook verantwoordelijkheden komen bij dit overleg uitvoerig aan de orde zodat onduidelijkheid geminimaliseerd wordt.

Tijdens het *evenement* zijn verschillende besluitvormingstructuren te onderkennen.

- De organisator is verantwoordelijk voor het ordelijke verloop gedurende het *evenement*. Om het *toezicht* daarop te kunnen houden wordt gebruik gemaakt van ingehuurde personen: zoals een serviceorganisatie ten behoeve van security. Bij vraagstukken over de *veiligheid* nemen zij, in overleg met de organisator, besluiten over ingrijpen of niet. Een voorbeeld hiervan is de verdeling van openbare ruimte in compartimenten. Is het compartiment vol dan wordt het afgesloten voor verdere bezoekers.
- De verschillende hulpverleningsorganisaties hebben hun eigen operationele afdeling. Het eerste beslisniveau daarin is de ambtenaar van dienst. Zodra die op de hoogte is van het *evenement*, wordt besloten politie, brandweer en ambulancediensten in te schakelen.

Afhankelijk van het verloop van het *evenement* kan opgeschaald worden. Bij verschillende situaties horen verschillende protocollen en wordt bijvoorbeeld voorgeschreven dat de driehoek 'officier van Justitie, Corpschef en burgemeester' bij elkaar moet worden geroepen.

Behalve het overleg in het reguliere dienstenoverleg en het integrale dienstenoverleg, zijn er geen geïnstitutionaliseerde multi-*actor* overleggen die de organisatie en of voorbereiding van het *evenement* aan de orde stellen. Uiteraard kennen de diverse gemeentelijke actoren hun eigen overlegvormen ten behoeve van de multidisciplinaire afstemming.

Er zijn verschillende afsprakenkaders van toepassing. Tijdens het *evenement* komen besluiten vaak tot stand nadat informatie is ingewonnen. De wijze waarop deze informatie wordt ingewonnen, kan eveneens variëren.

De volgende indeling op dit terrein is te maken.

- Besluitvormingsstructuren hebben als functie om voor of tijdens het *evenement* besluiten te nemen over de uitvoer van het *evenement*.
- Overlegstructuren zijn die structuren waar overleg plaats vindt, maar geen concrete besluiten worden genomen.
- Het afsprakenkader omvat het geheel aan schriftelijke afspraken zoals draaiboeken, procedures, reglementen en vergunningen.

Uitgangspunt hierbij is dat informatieverzameling en besluitvorming plaatsvindt via korte communicatielijnen. Een één op één relatie tussen informatieverlener en beslissingsbevoegde is een must om optimaal te kunnen reageren op onvoorziene risico's of onveilige situaties.

#### 8.4.6 Analyse

In deze paragraaf worden de paragrafen 2 tot en met 4 langs het analysekader gelegd en op basis van deze theorie worden conclusies getrokken over de voorbereiding, de werking van het *netwerk* en de instituties en de inzichten van de risicosamenleving. Op basis van de bestudeerde rapporten en de interviews worden de tien stappen uit het analysekader doorlopen.

##### Stap 1.

Geen *evenementen* organiseren is de beste manier om alle risico's uit te sluiten. Ook dit is niet helemaal waar omdat je dan risico's loopt als imagoschade: "wat een saaie stad." Rotterdam heeft er duidelijk voor gekozen niet te boek te staan als een saaie stad. Ze zijn al voor de derde keer *evenementenstad* van Nederland en willen dit graag blijven. Deze houding neemt met zich mee dat de risico's die verbonden zijn aan de organisatie van grote *evenementen* geaccepteerd worden. De

Rotterdammers zijn er trots op dat zij veel *evenementen* in hun stad huisvesten en de hang naar steeds meer en grootser is zeker aanwezig.

Er heerst een goed besef aangaande de risico's die dit met zich meebrengt. Alle betrokken actoren worden samengebracht in een gestructureerd overleg om ervaringen te delen en eenduidigheid te krijgen over belangen, risico's en beheersmaatregelen. Pas na consensus bij het overleg vindt een positief advies plaats en wordt overgegaan tot vergunningverlening. Zo ook in het geval van de Red Bull Airrace. Pas een dag van te voren, nadat de burgemeester zich persoonlijk verzekerd had dat de *veiligheid* gegarandeerd was, werd de formele vergunning verleend.

#### **Stap 2.**

Vanuit de consensus- en de commitmentgedachte die heerst bij de organisatie van de Red Bull Airrace, was het niet moeilijk overeenstemming te bereiken over de verdeling van de opbrengsten en de kosten. Daar komt bij dat geld in deze een ondergeschikte rol speelde. De financier (Red Bull) beschikte over voldoende financiële middelen. Zo werd er bijvoorbeeld een compleet vliegveldje aangelegd op het Katendrechtse hoofd. De gemeente nam vervolgens die taken voor haar rekening waarvan je logischer wijs niet kunt verwachten dat deze door de organisator worden verwezenlijkt, zoals de inzet van de brandweer. Vanuit promotie oogpunt en de wil een goed *evenement* neer te zetten werd een duidelijke verdeling gemaakt over de kosten en de, vooral niet geldelijke, opbrengsten.

#### **Stap 3.**

Rotterdam heeft een heldere visie ten aanzien van het organiseren van grote *evenementen* zoals de Red Bull Airrace. De organisator is hierin de drijvende kracht. Hij brengt de diverse actoren bij elkaar in het dienstenoverleg en creëert zodanig een *netwerk* rond het *evenement*. De gemeente neemt echter geen passieve houding aan. Zij faciliteert en participeert actief in het *netwerk*. De organisator is daarom niet de centrale machthebber. Op basis van overleg en het bundelen van ervaring, kennis en de uitwisseling van belangen ontstaat een gedeelde en breed geaccepteerde basis. Alle actoren nemen deel aan het dienstenoverleg met de insteek van professionele commitment. Met staat open voor elkaars belangen en ideeën met de wetenschap dat de ander actoren hetzelfde doen.

Vanuit het dienstenoverleg wordt een centrale visie ten aanzien van *veiligheid* en risico's neergelegd bij het Hoofd openbare orde en *veiligheid* van de bestuursdienst. Deze weegt dit nogmaals op basis van andere factoren, derde belangen, enzovoort en adviseert de burgemeester voor wat betreft vergunningverlening.

#### **Stap 4.**

Door in het dienstenoverleg eenduidige percepties te creëren en taken en verantwoordelijkheden toe te wijzen weet gedurende de uitvoer van het *evenement* iedere *actor* wat zijn of haar rol is. Uiteraard kunnen bij de uitvoering aspecten veranderen en is herziening noodzakelijk. Vanuit de centrale meldkamer wordt de regie gevoerd voor de uitvoering. Er is een rechtstreeks contact tussen de meldkamer en de direct betrokken actoren in het veld. Door korte communicatie en beslislijnen wordt een strakke flexibele regie gevoerd. Voor een grootschalig *evenement* als de Red Bull Airrace wordt een gescheiden veiligheidsstaf geïnitieerd, die gevoerd vanuit diverse disciplines betrokken is bij alle besluiten op het gebied van openbare orde en *veiligheid*.

#### **Stap 5.**

De drie niveaus van *risicomanagement* (strategisch, tactisch en tijdkritisch) zijn herkenbaar bij de organisatie en de uitvoering van de Red Bull Airrace. Door een duidelijke planning en afspraken gaan de niveaus moeiteloos in elkaar over. Er zijn afspraken gemaakt over hoe gehandeld moet worden in specifieke situaties en wiens verantwoordelijkheid dat is. Een voorbeeld hiervan is de toedeling van het publiek in compartimenten. De organisatie was verantwoordelijk voor de indeling en toewijzing van bezoekers. Ook verzorgde zij de eventuele afsluiting van een compartiment indien het maximale aantal bezoekers bereikt was. De interne ordedienst, die ingehuurd was door de organisator, zorgde hiervoor. Bij kleine ongeregelheden trad de ingehuurde ordedienst op maar indien de ordeverstoring ernstigere vormen aan zou nemen trad zij terug en nam de politie de taken over. In het geval van



calamiteiten of crisissituaties wordt de organisator, en het *evenement*, ondergeschikt, en treed het standaard draaiboek in werking dat de gemeente hanteert in crisissituaties.

#### **Stap 6.**

De doelen van de diverse actoren zijn in het geval van de Red Bull Airrace gelijk. Red Bull wil promotie van haar product, Rotterdam wil promotie van haar stad. Beide partijen zijn gebaat bij een goed en veilig *evenement*. Uiteraard zijn er verschillen in het behalen van de doelstelling, maar de verschillen worden in het dienstenoverleg onderkend en besproken. Een groot voordeel daarbij is de houding van de gemeente. Er worden weliswaar geen concessies gedaan op het gebied van *veiligheid* maar er bestaat wel ruimte om te praten over hoe *veiligheid* het best bereikt kan worden. Het doel blijft gelijk maar de weg er naar toe is onderwerp van gesprek.

#### **Stap 7 en 8.**

De organisator geeft aan dat zij niet echt een risicoanalyse heeft uitgevoerd, maar dat zij op basis van kennis en ervaring een inschatting heeft gemaakt voor diverse scenario's. In mijn beleving komt dit op het zelfde neer als een risicoanalyse.

Alle actoren hebben hun kennis en ervaring ingebracht om verschillende scenario's en risicoprofielen te schetsen. Op basis van deze gegevens zijn beheersmaatregelen geselecteerd en zijn verantwoordelijkheden benoemd. Speciale aandacht hierbij is geschonken aan de grijze gebieden en de koppelvlakken. De meeste problemen ontstaan veelal wanneer actoren van elkaar denken dat de ander een bepaald probleem oplost. In het geval van de Red Bull Airrace is bijzondere aandacht besteed aan eventuele overgang van bevoegdheden en de daarmee samenhangende activiteiten.

De meest uiteenlopende risico's zijn in kaart gebracht. Van een vermist kind tot een neerstortend vliegtuig is besproken. Tegenover elk scenario zijn passende maatregelen gezet en is een afweging gemaakt of het restrisico acceptabel was. Slecht na het doorlopen van deze cyclus werd de vergunning verleend. Illustratief voor het risicobesef van de gemeente is het bezoek van burgemeester Opstelten daags voorafgaand aan de vliegshow. Hij wilde zich persoonlijk overtuigen van de juistheid van zijn beslissing om een vergunning te verlenen voor een dergelijk risicovol *evenement* en is zich persoonlijk gaan overtuigen van de genomen veiligheidsmaatregelen.

#### **Stap 9.**

Het doorlopen van het traject zoals dat geschiedt bij de Red Bull Airrace resulteert in heldere en eenduidige besluitvorming, uitvoering van beheersmaatregelen en toedeling van verantwoordelijkheden. Uiteenlopende belangen van actoren worden bijeen gebracht en gekoppeld tot een samengesteld geheel. Institutionaliseren en eilandbenadering worden ondergeschikt gemaakt aan het overkoepelende belang van het *evenement*. Dit gaat natuurlijk niet vanzelf en vergt sturing, commitment en toewijding van een ieder. Het klimaat dat heerst in Rotterdam draagt in belangrijke mate bij aan de acceptatie door de actoren die actief zijn in het *netwerk*. Maar ook zorgt dit klimaat er voor dat acceptatie plaatsvindt vanuit de samenleving. Immers Rotterdammers zijn trots op hun stad en op alles wat daar gebeurt. De beperkingen nemen zij voor lief.

#### **Stap 10.**

Zoals al eerder geschetst vindt de centrale regie voor wat betreft openbare orde en *veiligheid* plaats vanuit de meldkamer, met ondersteuning door de veiligheidsstaf, waarin alle benodigde disciplines vertegenwoordigd zijn.

Net zoals het voortraject en de uitvoering geschiedt door gebruikmaking van alle actoren, zo geschiedt ook de review of evaluatie. Rotterdam streeft naar een duurzame samenwerking met een groot aantal actoren. Een aantal actoren participeert al op basis van hun positie binnen de gemeente of hun institutionele taak. De overige actoren, veelal organisatoren, worden altijd betrokken bij de evaluaties.

Om het proces verder te optimaliseren heeft men een zogeheten spoorboekje ingevoerd. Dit spoorboekje betreft een verdere standaardisatie van grootschalige *evenementen* en leidt er toe dat betrokken actoren van de diverse *evenementen* gekoppeld worden. Buiten de gemeentelijk en

geïstitutionaliseerde actoren zijn op dit moment 15 organiserende actoren betrokken bij dit proces. In een vroeg stadium wordt kennis en ervaring uitgewisseld en wordt getracht een integrale benadering te genereren voor wat betreft de diverse *evenementen*. Aldus ontstaat een overkoepelend *netwerk* dat optimalisering van *veiligheid* en uitsluiting van risico's moet opleveren.

Ondanks het succes van 2005 heeft de Red Bull Airrace nog geen vervolg gehad. De reden hiervoor is tweeledig. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door de eis van Red Bull. Zij willen het *evenement* spreiden over vier dagen. Twee dagen om te oefenen, een dag voor voorrondes en een dag voor de finale. De gemeente gaat hier echter niet mee akkoord. Vier dagen zou een te grote belasting en ontwrichting opleveren voor de stad. Dit betekent immers vier dagen delen van de stad permanent afsluiten, op gezette tijden het vaarverkeer stilleggen en bijvoorbeeld de Erasmusbrug afgrenzen. Dit vindt de gemeente een te grote maatschappelijke belasting geven. Het tweede punt betreft *veiligheid*. De gemeente heeft kenbaar gemaakt dat zij slechts een aantal grootschalige *evenementen* op jaarbasis kan huisvesten, omdat zij anders niet in staat is de openbare orde en *veiligheid* te garanderen. Het organiseren van te veel evenementen is qua capaciteit en middelen niet haalbaar. Er zou een te grote druk komen te staan op de hulpdiensten, waardoor het niveau van openbare orde en *veiligheid* niet gewaarborgd zou zijn.

#### 8.4.7 Conclusies

Op basis van het onderzoek, de interviews en de toepassing van het analysekader zal in de conclusies een algemeen beeld geschetst worden over de voorbereiding en de uitvoering van het *evenement*, de werking van het *netwerk* en de rol van instituties, evenals de houding van de samenleving. Deze conclusies zijn gerelateerd aan de centrale vraag: Hoe *risicomanagement* door de overheid wordt beïnvloed door de samenleving, netwerken en instituties.

##### **Het evenement Red Bull Air Race voorziet in een behoefte van sensatiezucht**

De Red Bull Air Race is een duidelijk voorbeeld van de huidige trend in de samenleving waarbij men risico's opzoekt. Het publiek bij dit *evenement* komt voor een aantal redenen. Eén van die redenen is het feit dat dit *evenement* spektakel heeft, met de kans dat het mis kan gaan. Het was 'op sensatie belust publiek'.

##### **Het evenement wordt gekenmerkt door een goede samenwerking**

Er ging niets mis en de Red Bull Airrace was een succes. Niet in de laatste plaats door de aanpak. Al in een vroeg stadium ontstond een *netwerk* van actoren. Gemeentelijke partijen, geïstitutionaliseerde partijen, evenals de organisator en overige relevante actoren traden toe tot dit *netwerk*. Concreet komen de diverse actoren bij elkaar in het dienstenoverleg, dat wordt voorgezeten door de organisator. In dit overleg worden belangen en percepties besproken en wordt consensus bereikt over de doelstellingen en de manier waarop deze doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

Deze aanpak resulteert erin dat een eenduidige beeldvorming ontstaat over aspecten bijvoorbeeld *veiligheid* en risico's. Standpunten worden op een professionele manier uitgewisseld en kennis wordt gedeeld. Er heerst binnen dit *netwerk* een sfeer van commitment zonder dat men concessies doet aan professionele waarden en normen. Er worden duidelijke afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en taken. Uiteindelijk komt uit het dienstenoverleg een gezamenlijk en breed gedragen voorstel op het gebied van openbare orde, *veiligheid* en de minimalisering van risico's. Dat voorstel wordt voorgelegd aan het hoofd openbare orde en *veiligheid* van de bestuursdienst. De besluitvorming binnen het *netwerk* is een duidelijk voorbeeld van samenwerkende partijen ten aanzien van een complex onderwerp. Geen van de actoren is in staat om alleen alles te overzien en te regelen. Door kennis te delen in een *netwerk* en algemeen gedragen besluiten te nemen wordt de complexiteit van het *evenement* teruggebracht tot handelbare elementen die beheerst kunnen worden. Dit impliceert een sterk samenwerkingsgevoel dat mede versterkt wordt door sturing door de netwerkmanager, die ondanks zijn eigen belangen oog heeft voor andere actoren en op die manier het proces optimaal weet te faciliteren.

##### **Er wordt op professionele manier omgegaan met veiligheid en risico's**

Er heerst in Rotterdam een optimaal klimaat voor het organiseren van grootschalige *evenementen*. Er heerst echter ook een zeer groot veiligheidsbesef, zowel bij bestuurders als bij ambtenaren en

organisatoren. Tijdens de voorbereidingen voor de Red Bull Airrace zijn reële scenario's geschetst waarbij een constante afweging is gemaakt tussen *risico*, beheersbaarheid en acceptatie.

Ook de vergunning is via diezelfde lijnen verleend. Pas op het laatste moment is de formele vergunning verleend. Voordeel hierbij is dat de organisator tot op het laatste moment van voorbereiding betrokken blijft en de burgemeester tot op het laatste moment aanpassingen kan eisen. Natuurlijk binnen bepaalde criteria. Immers de materiele toezegging was al gedaan en je kunt geen onmogelijke zaken eisen, ook niet van een organisator.

#### **Intensieve betrokkenheid van de eindverantwoordelijke actor is cruciaal**

Opvallend in de casus van de Red Bull Airrace is de persoonlijke inbreng van een aantal deelnemers. In het oogspringend zijn de burgemeester (Ivo Opstelten), het hoofd openbare orde en *veiligheid* van de bestuursdienst (Arjen Littooy) en het adviseur van de veiligheidsregio (Peter Daman). Dit drietal loopt al aardig wat jaren mee en heeft veel ervaring op het gebied van grootschalige (risicovolle) *evenementen*. Het veiligheidsbesef bij de burgemeester resulteerde er in, dat hij de dag voorafgaand aan het evenement zich persoonlijk en ter plaatse heeft laten overtuigen dat de veiligheid van deelnemers en bezoekers geborgd was. Pas daarna heeft hij de vergunning voor het evenement verstrekt. Deze mate van betrokkenheid en de bereidheid tot samenwerking (soms opgelegd aan eigen organisatie-elementen) heeft er toe bijgedragen dat de Red Bull Airrace een succesvol *evenement* was.

### **8.5 Vergelijkend onderzoek**

In hoofdstuk acht zijn de casus Red Bull Air Race (RBAR), de Nijmeegse Vierdaagse (Vierdaagse) en de Utrechtse Muzikale Boten Parade (UMBP) apart beschreven, geanalyseerd en van conclusies voorzien. De analyse is gedaan aan de hand van het analysekader zoals dat in hoofdstuk zes is beschreven. Met de bevindingen die uit de drie casussen gedestilleerd worden, wordt een advies geschreven voor de organisatie van de Rotterdam Marathon van 2008. Het destilleren van deze informatie en een vergelijk tussen de drie casussen wordt hier gedaan.

Daartoe wordt eerst een korte vergelijking gemaakt. Daarna worden de uitkomsten van de tien analysestappen met elkaar vergeleken.

De vergelijking eindigt met een conclusie, die gelijk als advies aan de Rotterdam Marathon kan worden gezien.

De beelden die uit de casussen naar voren komen verschillen. Er zijn andere accenten aangebracht, kwesties belangrijk gemaakt of juist niet. De stappen die in het analysekader worden gezet, worden door zowel de eerdere evaluaties als door de geïnterviewden niet weerlegd.

#### **8.5.1 Vergelijking van de analyses**

##### **Stap 1.**

Zowel bij de Vierdaagse als bij de RBAR is gestuurd op eenduidigheid tussen de actoren over de aard van de risico's. Om tot deze eenduidigheid te komen is samenwerking tussen de verschillende actoren essentieel. Om deze samenwerking goed gestalte te kunnen geven, moeten alle actoren op zich achter het evenement staan, ondanks verschillen in belangen.

Voor wat betreft het interregionale aspect van de Vierdaagse was het beeld anders. Interregionale afstemming vond niet plaats. Vanuit het rapport van de commissie Eringa is getracht hierin verandering aan te brengen door coördinatie via het Veiligheidsbureau Gelderland-Zuid.

Bij de UMBP dacht men dat er onder de organiserende actoren wel eenduidigheid was over de risico's. Dit was mede gebaseerd op de goede ervaringen van voorgaande jaren. Daarbij komt dat er de gedachte heerste dat de UMBP een gezellig feestje moest worden en niet een of andere sensationele stunt. Veiligheid was daardoor geen prominente kwestie tijdens de organisatie.

De burgemeester heeft zowel in de organisatie van de Vierdaagse als bij de RBAR een sturende rol binnen het netwerk gespeeld. In beide gevallen vanuit de formele positie van eindverantwoordelijke voor openbare orde en veiligheid. Bij de UMBP heeft de burgemeester geen directe rol gespeeld, maar was de directeur Stadswerken voorzitter van het overleg en gemandateerd vergunningverlener.

Omdat er bij de Vierdaagse niet één bestuurder gebiedsverantwoordelijk is voor het gehele evenement dient er interregionale afstemming plaats te vinden. De centrale sturing bij deze afstemming is veel minder prominent aanwezig dan dat voor de gemeente Nijmegen geldt.

Tevens komt uit alle drie casussen het beeld naar voren dat het evenement niet vanuit het oogpunt van risico en veiligheid georganiseerd moet worden. Dan wordt namelijk geen evenement meer georganiseerd, dat is immers risicoloos. Risico en veiligheid zijn daarom randvoorwaarden waaraan een evenement moet voldoen. Deze invalshoek past in de definitie van dynamisch risico: *risico nemen omdat er winst valt te behalen*.

De casus Vierdaagse geeft een indicatie wat er kan gebeuren indien geen eenduidigheid over risico's bestaat. Waar de St4D naar aanleiding van de ervaringen van 2003 een warmweer draaiboek had gemaakt, werd dit niet opgenomen in de vergunning. De gemeente beschouwde warm weer als een gezondheidsrisico en niet als een risico voor de openbare orde en veiligheid.

### **Stap 2.**

In alle drie de casussen speelt geld een rol. Bij zowel de Vierdaagse als bij RBAR echter niet een rol in termen van onenigheid en ook geen rol in relatie tot veiligheid. Dat laatste is bij UMBP ook niet aantoonbaar het geval geweest. Daar is wel onenigheid rondom de verdeling van kosten en baten in het algemeen geweest.

RBAR had een kapitaalkrachtige hoofdsponsor, de Vierdaagse heeft geen winstoogmerk, bovendien maakt veiligheid standaard onderdeel uit van het budget.

### **Stap 3.**

Zowel bij de RBAR als de Vierdaagse is in de voorbereidende fase een breed overleg. Waar bij RBAR het initiatief nadrukkelijk bij de organisator ligt, is dat bij de Vierdaagse, hoewel officieel hetzelfde, in de praktijk minder het geval. Dat ligt waarschijnlijk aan de lange geschiedenis van de Vierdaagse. De RBAR is tot nu toe eenmalig gebleken. In beide voorbereidende overleggen staan samenwerking en de eindverantwoordelijkheid van de burgemeester centraal. Bij de RBAR adviseert het hoofd OOV aan de burgemeester. Bij de Vierdaagse is er een aparte evenementen organisatie waar OOV apart in deelneemt. Dit geeft een extra borging, het hoofd OOV behoudt zich namelijk het recht voor anders te adviseren dan de evenementenorganisatie.

Bij UMBP is het vooroverleg veel minder gedegen. Niet-gemeentelijke actoren zijn niet aanwezig bij het vooroverleg. Het wordt geaccepteerd dat informatie pas op het laatste moment wordt aangeleverd en de burgemeester speelt geen rol van betekenis. Daarbij is geen risicoanalyse gemaakt. Desondanks is toch overgegaan tot vergunningverlening.

### **Stap 4.**

Er is bij zowel de RBAR als de Vierdaagse geen probleem actoren gedurende zowel de voorbereiding als de uitvoer van het evenement betrokken te houden. Waarin de RBAR en de Vierdaagse verschillen is de opzet van de calamiteitenorganisatie. Waar bij de RBAR een aparte veiligheidsstaf is ingericht is die bij de Vierdaagse georganiseerd via piketdienst. Daarnaast is het gewone toezicht bij de zowel de Vierdaagse als bij RBAR bij de relevante hulpdiensten belegd. Dit verschil is zichtbaar bij de inrichting van de meldkamers. Bij Nijmegen was die wel gemeenschappelijk, maar bleek het bundelen van informatie die bij de verschillende hulpdiensten binnenkwam niet georganiseerd. Bij de RBAR is die bundeling standaard wel georganiseerd. De extra actie die in het kader van de Vierdaagse is genomen is er juist op gericht om de informatiestromen over regiogrenzen heen goed te coördineren.

Sturing en regie zijn bij UMBP niet goed, wellicht helemaal niet weggezet. Er zijn voor de diverse actoren geen taakverdelingen gemaakt. De dienst OOV heeft geen regie genomen.

Verantwoordelijkheden waren niet belegd. De scheiding tussen de Botenparade en het slotfeest, wat toch twee aparte evenementen waren, is niet belegd. Een deel van de actoren is dus niet alleen in de

voorbereidende fase uitgesloten, ook tijdens het evenement was er maar gedeeltelijk betrokkenheid.

#### **Stap 5.**

Bij de RBAR was een goede afstemming tussen de verschillende actoren. Zo was goed omschreven welk deel van de handhaving van de orde bij een beveiligingsbedrijf lag en wanneer er omgeschakeld moest worden naar handhaving door de politie. Het is onbekend hoe de samenwerking zou zijn geweest bij een calamiteit: die heeft zich immers niet voorgedaan.

Uit de evaluatie van de Vierdaagse door de commissie Hermans blijkt dat er in de samenwerking tussen de actoren in de verschillende fasen, op een aantal kleine zaken na, geen gaten zitten. Bij de UMBP heeft de standaard hulpverlening volgens de GRIP goed gewerkt. En er is goed door de verschillende actoren geïmproviseerd. Dat laatste maakt duidelijk dat samenwerking tussen actoren beperkt was georganiseerd. Zo was er onduidelijkheid over de inzet van de GHOR en over de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en slachtofferhulp.

#### **Stap 6.**

In de doelbepaling tussen de verschillende actoren laat de RBAR het meest eenduidige beeld zien. Vanuit andere motieven hebben de belangrijke actoren als doel een succesvol, veilig evenement. De weg naar deze doelstelling kan daarbij wel verschillen, deze verschillen zijn onderwerp van gesprek in het dienstenoverleg. Hierbij staat veiligheid op zich niet ter discussie, maar staat de wijze waarop de geëiste veiligheid wordt gerealiseerd niet van te voren vast.

Bij de Vierdaagse verschillen de doelen. De St4D heeft slechts een sportief doel, het gaat om de deelnemers van de Vierdaagse zelf en niet om festiviteiten er omheen. De gemeente Nijmegen heeft een breder doel. Zij is ook geïnteresseerd in promotie voor de stad, wat extra bezoekers oplevert tijdens de Vierdaagse. Zowel de St4D als de gemeente Nijmegen hebben dit verschil in doel duidelijk voor ogen. In verdeling van verantwoordelijkheden wordt er dan ook rekening mee gehouden. Een belemmering vormt het dus niet.

Voor de Vierdaagse als geheel komt hetzelfde beeld naar voren. Ook andere gemeenten zien de Vierdaagse als een mogelijkheid hun gemeente op de kaart te zetten. De St4D hamert er bij vergunningverlening voor de marsen en andere activiteiten dan ook op deze vergunningen strikt te scheiden.

Bij de UMBP is er eveneens geen zelfde doelperceptie. Er is vooral onduidelijkheid over de relatie tussen het slotfeest en de Muzikale Botenparade. Zijn het twee onderdelen van één evenement of twee aparte evenementen? Het gevolg hiervan is dat er tussen de twee organisatoren te weten Explorama en Culturele Zondagen, onduidelijkheid is over het beleggen van verantwoordelijkheden voor de organisatie en veiligheid van beide onderdelen.

#### **Stappen 7 en 8.**

Bij de RBAR hebben de verschillende actoren hun kennis ingebracht om risicoprofielen en risicoscenario's te inventariseren. Vervolgens zijn de verantwoordelijkheden benoemd, waarbij in het bijzonder aandacht is besteed aan de grijze gebieden tussen de verschillende verantwoordelijkheden in. De burgemeester heeft het belang van risico denken kracht bij gezet door zich er persoonlijk van te vergewissen dat het evenement veilig was.

Bij de Vierdaagse is de wijze waarop naar risico's is gekeken in principe dezelfde. Echter juist op die gebieden waar verantwoordelijkheden in elkaar overlopen is er onvoldoende duidelijkheid gecreëerd. Zo was warm weer geen onderdeel van de vergunning en was onvoldoende duidelijk hoe individuele gezondheidsrisico's konden resulteren in vraagstukken van openbare orde en veiligheid. Daarnaast is de afstemming tussen de Vierdaagse en de feesten, toch onvoldoende gebleken. Vervroeging van de start van de Vierdaagse was niet mogelijk vanwege de eindtijd van de feesten.

Bij de UMBP is de definiëring van het evenement helemaal onduidelijk geweest. De rolverdeling tussen Explorama en Culturele Zondagen is niet benoemd en verantwoordelijkheden zijn niet belegd. Idee hierachter was dat vanwege de kleinschaligheid van het evenement een strakke regie niet nodig was. Paradoxaal hierin is dat er in de beleving van actoren geen veiligheidsprobleem is, terwijl er

geen risicoanalyse is gedaan.

#### **Stap 9.**

De uitkomst van de stappen 1 t/m 8 is logischerwijs dat bij de RBAR de besluitvorming helder en eenduidig is en dat de belangen van alle actoren zijn samengebracht. Ook de Vierdaagse levert dat beeld op, echter waar wat het grijze gebied tussen individuele verantwoordelijkheid en openbare orde en veiligheid betreft, is er geen eenduidigheid. Bij de UMBP heeft de gemeente er voor gekozen slechts gemeentelijke actoren voor overleg uit te nodigen. Hierdoor is lang niet alle informatie ter sprake gekomen.

#### **Stap 10.**

Zowel bij de RBAR als bij de Vierdaagse wordt door alle betrokken actoren geëvalueerd. Deze evaluaties worden vervolgens met en door alle actoren besproken. Hierdoor wordt aan elke afzonderlijke discipline recht gedaan en wordt tevens een overall beeld neergezet. In het geval van de Vierdaagse heeft de rol die de media hebben gespeeld, net zoals de rapporten Eringa en Hermans, natuurlijk een belangrijke rol in de evaluaties gehad. Een groot aantal van de aanbevelingen die hierin zijn gedaan zijn bij de organisatie voor 2007 ook meegenomen. De gemeente Utrecht heeft na het incident in zwaar weer gezeten. De gemeente is door de media en zwaar afgerekend, terwijl het rapport Schutte nog mild is in haar conclusies. Wel worden in Utrecht op een aantal terreinen forse veranderingen doorgevoerd.

#### **8.5.2 Conclusies**

- Het analysekader is representatief gebleken. Er zijn geen zaken aan de orde geweest die niet in het kader pasten. Dit is maar voor een beperkt deel toe te wijzen aan de wijze van interviewen. De vragenlijst is wel gebruikt als leidraad, maar eigenlijk hadden de gesprekken voor een belangrijk deel hun eigen dynamiek. Ook kwamen in de diverse casussen geen zaken naar voren die niet door middel van het analysekader konden worden afgeleid.
- Omdat instituties kolomgericht zijn georganiseerd, is het moeilijk om één integraal veiligheidsbesef te creëren op verschillende niveaus van beeldvorming en besluitvorming tussen instituties. Typerend hiervoor is de interregionale afstemmingsproblematiek in de casus Nijmegen. Het kost moeite om een veiligheidsbesef over de regiogrenzen en buiten institutionele kolommen te realiseren. Een voorbeeld hiervan is het feit dat ondanks een *gecolokeerde meldkamer*, de verschillende informatiestromen niet werden gebundeld.
- Bij de organisatie van meerdere evenementen op één datum/plaats/tijd, moeten de organiserende netwerken zorgdragen voor afstemming van risicomanagement. In de casus Utrecht werken de actoren van twee verschillende evenementen niet voldoende samen, waardoor de verantwoordelijkheid voor veiligheid gedurende de dag niet (goed) was belegd.
- Het risico van een evenement wordt in belangrijke mate bepaald door de relatie tussen het type evenement, het soort publiek, publiekdichtheid en de locatie. In de gemeente Utrecht worden, anders dan in Rotterdam, vanwege beperkingen in de Utrechtse infrastructuur veel minder grootschalige spectaculaire evenementen toegestaan.
- Sensatiezucht komt niet tot uiting in de organisatie van alle evenementen. In de onderzochte evenementen is alleen de Red Bull Air Race te typeren als een sensatie-evenement.
- Het onderscheid tussen collectieve verantwoordelijkheid en individuele verantwoordelijkheid is ambigu; ze vloeien in elkaar over en er is geen harde grens. Een voorbeeld hiervan is dat bij de casus Nijmegen dat de zorg voor individuele gezondheid van de wandelaar van eigen

verantwoordelijkheid verschuift naar collectieve verantwoordelijkheid, vanwege het aantal individuen dat kampte met een gezondheidsprobleem.

- Verleggen van collectieve verantwoordelijkheid naar individuele verantwoordelijkheid vergroot risico's. Individuele verantwoordelijkheid leidt niet tot collectieve veiligheid. De cumulatie van individuele incidenten kan leiden tot een collectief veiligheidsprobleem. In Nijmegen werd dit duidelijk toen bleek dat vanwege de massaliteit van incidenten de hulpdienstverlening (ambulance) onder druk kwam te staan.
- Intensieve structurele samenwerking tussen alle betrokken actoren is van cruciaal belang voor het organiseren van een veilig evenement. De casus Utrecht laat zien dat door gebrekkige samenwerking de veiligheid van het evenement onvoldoende was geborgd.
- Intensieve betrokkenheid van de eindverantwoordelijke actor is cruciaal. De betrokkenheid van de burgemeester van Rotterdam resulteerde er in, dat hij de dag voorafgaand aan de Red Bull Air Race zich persoonlijk en ter plaatse heeft laten overtuigen dat de veiligheid van deelnemers en bezoekers gewaarborgd was. Pas daarna heeft hij de vergunning voor het evenement verstrekt. Deze mate van betrokkenheid en de bereidheid tot samenwerking, soms opgelegd aan eigen organisatie-elementen, heeft er toe bijgedragen dat de Red Bull Air Race een succesvol evenement was.
- De publieke opinie is van invloed op de besluitvorming. De druk van de publieke opinie kan een risicoverhogende factor zijn. Vanuit een rationele benadering (risicomangement) dienen risico's zoveel mogelijk te worden uitgesloten. Vanuit de risicosamenleving vraagt men om evenementen waar meer risico's aan verbonden zijn, maar tegelijk wil men niet gehinderd worden door risicobeperkende maatregelen. Dit leidt tot druk op de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een voorbeeld hiervan is dat in geval van de casus Nijmegen de protesten van 2003 over het inkorten van het parcours naar aanleiding van de hitte een argument zijn geweest voor het besluit om in 2006 niet tot inkorting over te gaan.
- Bij de organisatie van de evenementen in Nijmegen en Utrecht ontbreekt het aan eenduidigheid in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden; het is van belang om helderheid te scheppen in de overgang van de verantwoordelijkheid van actor a naar actor b, ook (*juist*) als ze op hetzelfde terrein of in dezelfde kolom actief zijn. Zo was de rolverdeling tussen de geneeskundige dienst van de St4D en de GOR voor en tijdens het evenement niet duidelijk belegd.
- Bij de organisatie van de evenementen in Nijmegen en Utrecht is het veiligheidsbesef te laag; als gevolg hiervan is onvoldoende aandacht geweest voor risicomangement. Een voorbeeld hiervan is de late en onvolledige aanvraag van een vergunning voor het evenement, terwijl de vergunning zonder problemen wordt verleend. Een adequate risicoanalyse ontbrak hierbij. Dit in tegenstelling tot de situatie in Rotterdam, waar men het proces optimaliseert door juist in een vroeg stadium volgens een vaste planning ('spoorboekje') alle relevante informatie van betrokken actoren verzamelt, analyseert en beoordeelt.
- Alle organiserende steden trekken lering uit de ervaringen van eerdere evenementen. Zo is naar aanleiding van de gebeurtenissen in 2006 in Nijmegen een zware rol belegd voor het veiligheidsbureau Gelderland-Zuid om tot regionale coördinatie en afstemming te komen. Ook Utrecht heeft een serie aan maatregelen genomen, om de organisatie van evenementen en de rol van de gemeente daarin, beter te beleggen.

### 8.5.3 Aanbevelingen

- **Actoren**

Voor het risicobesef is het van cruciaal belang te realiseren dat de relevante actoren in het netwerk bekend zijn en aangesloten worden. Daarbij is vooral van belang dat de kracht en belemmeringen van de institutionele kolommen bekend zijn. Creëer betrokkenheid bij de diverse actoren door het identificeren van gemeenschappelijke doelen en bevorder door middel van gestructureerde overleggen de grensoverschrijdende en niveau overstijgende samenwerking tussen de diverse actoren. Ga uit van de sterke punten van de actoren. Probeer ervoor te zorgen dat actoren elkaar aanvullen. Dus zorg bijvoorbeeld voor één meldkamer met gebundelde informatie.
- **Sturing**

Zorg voor centrale sturing van het netwerk en betrek alle actoren die bemoeienis hebben met het evenement. Klaarblijkelijk heeft een netwerk een sterke aansturing nodig. Pas gedegen netwerkmanagement toe waar geen centrale sturende actor aanwezig is. Indien meerdere netwerken actief zijn (relevant zijn voor informatie-uitwisseling), koppel deze netwerken dan door integraal overleg en organiseer overall sturing ten aanzien van de verschillende evenementen.
- **Samenleving**

Betrek de invloeden die vanuit de samenleving op de organisatie van het evenement inwerken in de risicoanalyse. Houdt er daarbij rekening mee dat vanwege politieke gevoeligheid de publieke opinie invloed kan hebben op besluitvorming over het al dan niet accepteren van risico's. Wees er van bewust dat de spanning tussen collectieve en individuele verantwoordelijkheid ambigu is een door bestuurlijke besluitvorming moet worden opgelost. Besturen is keuzes maken. De publieke opinie dwingt bestuurders in een richting van risicovolle evenementen. Maak bestuurders inzichtelijk dat hier extra risico's aan verbonden zijn en er slechts gedeeltelijk rationeel risicomangement toegepast kan worden.
- **Perceptie**

Zorg voor eenduidigheid in beeldvorming tussen actoren, in het bijzonder waar het gaat om de vraag of iets een risico is of niet en of het risico genomen, of afgedekt moet worden. Dit heeft vooral betrekking op de positie van actoren in relatie tot dezelfde risico's. Zo zal voor de ene actor een risico acceptabel zijn omdat er winst te behalen is, terwijl voor een andere actor dit risico verlies kan opleveren. Zorg ervoor dat de kans op winst en verlies tussen de verschillende actoren inzichtelijk is, om te voorkomen dat actoren hierover strijd krijgen. Beleg taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk. Heb oog voor de "grijze gebieden".
- **Evaluatie**

Evalueer evenementen vanuit de invalshoek van de individuele actor. Dit biedt de afzonderlijke actoren de gelegenheid om hun specifieke aandachtspunten kenbaar te maken, zodat de verschillen in beleving van de actoren tot uiting kunnen komen. Anders zou een evaluatie plaatsvinden op basis van een eerder geformuleerde consensus, waardoor risico's gemist kunnen worden. Bundel deze afzonderlijke evaluaties tot een geheel en evalueer opnieuw, zodat de discussie die met deze bundeling gepaard gaat, concrete input is voor een volgend evenement. De discussie resulteert zodoende in de agenda voor het volgende evenement ('lessons learned').
- **Beheersmaatregelen**

Maak bij het vaststellen van de beheersmaatregelen onderscheid tussen de beheersing van



de calamiteit ter plaatse en de beheersing van de calamiteit als geheel. Er dient altijd een coördinerende beheerorganisatie te zijn die de eindverantwoordelijke is voor de uiteindelijke besluitvorming. Zo zal in geval van brand de brandweer ter plaatse het incident bestrijden, de politie de weg afzetten en de ambulance eventuele gewonden afvoeren. De overkoepelende beheerorganisatie dient in dit geval de integrale informatie in een persbericht te koppelen en zal richting het organiserende comité informatie dienen te verstrekken over omleidingroutes.

## 8.6 Rotterdam Marathon (2008)

Sinds 1981 wordt jaarlijks de Rotterdam Marathon gehouden. Oorspronkelijk is het *evenement* opgezet door een Rotterdamse ambtenaar, die in overleg met twee Rotterdamse atletiekverenigingen de organisatie op zich nam. Er waren toen circa 200 lopers, en meer dranghekken dan toeschouwers langs het parcours. De winnaar liep de derde tijd van de wereld dat jaar, wat het begin van het succes van de Rotterdam marathon betekende.

De Rotterdam Marathon is inmiddels uitgegroeid tot een internationaal *evenement*. Al zes jaar achtereenvolgend is de marathon het op één na grootste *evenement* van Nederland waar meer dan 7.000 deelnemers starten en waar honderdduizenden bezoekers op af komen.

De organisatie van *evenementen* van deze omvang kent een heel eigen dynamiek. De organisator (Rotterdam Marathon B.V.) treedt op als netwerkmanager. Deze partij heeft te maken met een groot aantal belanghebbenden (actoren) die allen hun eigen doelstellingen hebben en hun positie verdedigen binnen het *netwerk* van de Rotterdam Marathon. De gemeente, die op haar beurt weer uit een veelheid aan actoren bestaat, is een belangrijke speler in dit *netwerk*. Zo treedt zij op als facilitator, vergunningverstrekker, handhaver, belanghebbende, als beheerder van de buitenruimte en toezichthouder op openbare orde en *veiligheid*.

Ondanks dat de gemeente Rotterdam niet de eerste verantwoordelijke is voor de organisatie van de Marathon wordt zij op veel gebieden aangesproken en verantwoordelijk gehouden. Vooral op de gebieden die betrekking hebben op maatschappelijke en sociale aspecten zoals gezondheidszorg, openbare orde, *veiligheid* en *handhaving*. Dit zijn nu eenmaal van oudsher taken die opgedragen zijn aan bijvoorbeeld een gemeente en die niet één op één overgedragen kunnen c.q. mogen worden aan een private onderneming. Wellicht wel ten aanzien van de fysieke uitvoering, maar niet wat betreft de verantwoordelijkheid.

Dit impliceert dat de gemeente Rotterdam tijdens verschillende fasen is betrokken bij de marathon. Bij alle schakels in de reguleringsketen speelt zij een rol. Allereerst stelt zij de kaders op, waaraan moet worden voldaan, op het gebied van milieu, (verkeers)*veiligheid*, gezondheid, enzovoort. In tweede instantie is de gemeente vergunningverlener. Tevens is zij betrokken bij de voorbereiding en de uitvoering van het *evenement*. Elk *evenement* kent risico's, zo ook de Rotterdam Marathon. Het minimaliseren van deze risico's is een taak van de gemeente.

De rol die de gemeente vervult, richt zich daarom op meerdere aspecten, te weten:

- Het doen van onderzoek naar mogelijke risico's
- Het verstrekken van informatie over de aanwezigheid of de mogelijkheid van risico's
- Het treffen van, al dan niet wettelijke, maatregelen tegen bekende risico's (*toezicht* door regelgeving)
- Het houden van *toezicht* op de naleving van de genomen maatregelen en de afgegeven vergunningen (algemeen *toezicht*)
- Optreden tegen gebleken overtredingen (concreet *toezicht*)

### 8.6.1 Opzet casusuitwerking

Voor beschrijving van de casus over de Rotterdam Marathon is gekozen voor een uitgebreide enquête. Voor de enquête is gebruik gemaakt van het stappenplan (netwerkanalyse) zoals dat gepresenteerd is tijdens het college over complexe besluitvorming in *governance* netwerken door dr. Klijn.

De navolgende aspecten komen in deze enquête aan de orde:

- Identificatie van actoren, hun positie en hun relevantie
- Identificatie van de diverse doelstellingen en percepties
- Identificatie interactiepatronen en vaststelling arenavorming en besluitvormingsproces
- Identificatie institutionele kenmerken

Door middel van deze aspecten is een totaal beeld ontstaan over het *netwerk*, de strategieën, de sturing en de besluitvorming.

Deze casusuitwerking verschilt op een aantal punten van de casusuitwerking van de Botenparade, de Vierdaagse en de Red Bull Air Race. Deze drie casussen betreffen een 'ex-post' onderzoek naar de gebeurtenissen en de houding van betrokken actoren. In de casus over de Rotterdam Marathon kijken we vooruit (ex-ante) en geven we een advies welke aandachtspunten van belang zijn voor de marathon van 2008. Voor dit advies worden de conclusies en aanbevelingen die uit de vergelijking van de drie casussen naar voren zijn gekomen, gebruikt.

Een tweede afwijking ten opzichte van de andere drie casussen betreft de gekozen invalshoek en de beschrijving van de actoren. Bij elk van de vorige casusbehandelingen is gekozen om het *evenement* te benaderen vanuit drie invalshoeken. Te weten: vanuit de gemeente, vanuit de veiligheidsregio en vanuit de organisator. Hiermee is een zo ruim mogelijk beeld gecreëerd van mogelijke risico's die zich tijdens een *evenement* voor kunnen doen. En waar de overheid als vergunningverlener dus mee geconfronteerd zou kunnen worden.

In het geval van de Rotterdam Marathon is er daarom voor gekozen de focus te leggen op de rol van de gemeente. Onze afstudeeropdracht draait namelijk om de vraag hoe de overheid (in deze de gemeente) *risicomanagement* toepast en welke invloeden de samenleving, netwerken en instituties hierop uitoefenen. Er is dus gekozen voor een diepgaander onderzoek binnen de gemeentelijke actoren om ook vooral de synergie en het institutionele karakter verder aan bod te laten komen.

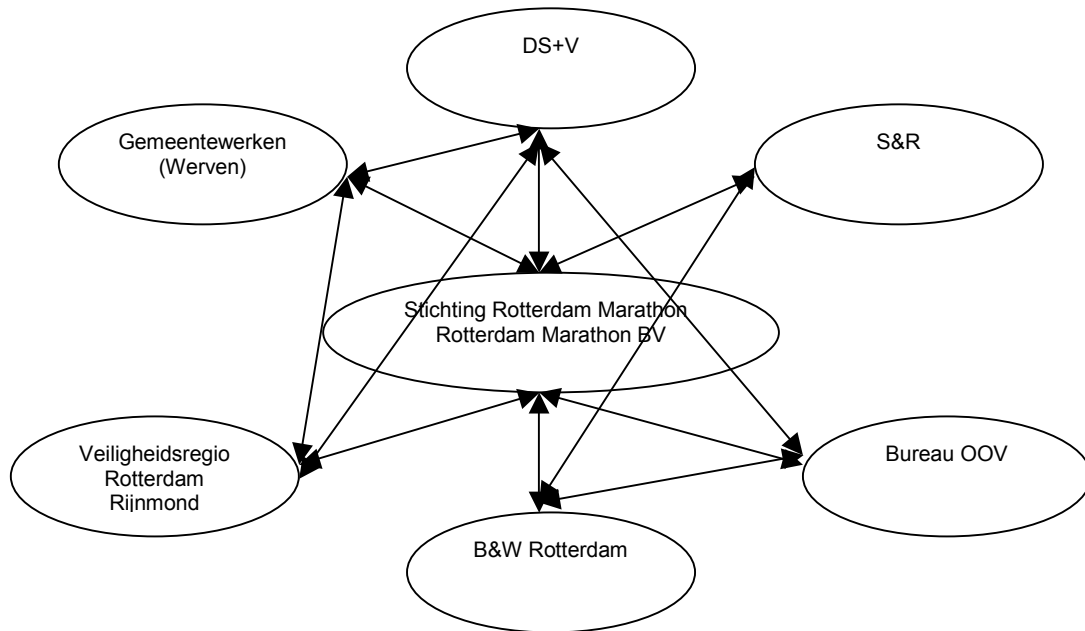
### 8.6.2 Beschrijving van actoren

Het *netwerk* rond de Rotterdam Marathon bestaat ruim 25 jaar. In de loop der jaren is dat *netwerk* steeds verder uitgegroeid. De belangrijkste actoren in het *netwerk* zijn:

- het college van B&W Rotterdam
- de stichting Rotterdam Marathon en de Rotterdam Marathon BV (feitelijk één organisatie)
- de financier (thans Fortis)
- diverse gemeentelijke diensten; (DSV, S&R, GW)
- hulpdiensten (politie, brandweer, GGD) en verder
- de deelgemeenten
- deelnemers aan de marathon
- atletiekunie
- Winkeliersvereniging Binnenstad
- sponsors, bewoners(verenigingen), media, etc.

Zoals eerder aangegeven, is niet met alle actoren een interview gehouden. Er is een keuze gemaakt voor een aantal cruciale actoren. Hieronder wordt in dit verband verstaan een *actor* die onmisbaar of onvervangbaar is in het *netwerk*, bijvoorbeeld vanwege het beschikken over specifieke kennis of middelen. In onderstaand schema zijn de cruciale actoren en de belangrijkste relaties door middel van een pijl weergegeven:

**Figuur 8.1; actoren in netwerk**



Uit figuur 1 blijken de volgende zaken:

- Behalve de Stichting zijn alleen de betrokken gemeentelijke diensten meegenomen in het onderzoek. De commerciële kant van het *netwerk* (sponsors, toeleveranciers, winkeliersverenigingen e.d.) zijn om eerder genoemde redenen niet meegenomen;
- Hoewel er in dit rapport onderzoek wordt gedaan naar sturingsmogelijkheden van de gemeente Rotterdam, is de centrale speler in dit *netwerk* de Stichting;
- Hoewel samen in één *netwerk*, hebben niet alle actoren contact met elkaar, maar hebben alle actoren contact met de Stichting. Zo heeft bij voorbeeld Gemeentewerken in dit *netwerk* geen directe relatie met B&W

Uit de gesprekken met de verschillende actoren blijkt, dat het *netwerk* een aantal generieke kenmerken en een aantal specifieke kenmerken heeft.

Wat als eerste opvalt, is dat de directeur van de Stichting en de BV als spin in het web zit. Hoewel de Stichting centraal in het *netwerk* zit, heeft zij niet de ultieme macht. Die ligt bij het college van B&W. Met betrekking tot de realisatie van de marathon heeft de Stichting vooral 1:1-relaties. Zij is de enige *actor* met het totaaloverzicht over de spelers in het *netwerk*. De relaties die de Diensten van de gemeente Rotterdam met elkaar hebben, is vooral ambtelijk. Vraagstukken worden dan ook via het reguliere ambtelijke proces afgedaan. Er wordt daarom geen enorme projectorganisatie opgebouwd ter realisatie van het *evenement*. Er is wel een beknopt 'kernteam' (het zogenaamde Dienstenoverleg, waar de directeur van de Stichting voorzitter van is) van waaruit acties worden uitgezet naar de achterliggende diensten.

De relatie tussen de actoren heeft een aantal institutionele kenmerken:

- De wettelijke kaders van bijvoorbeeld subsidieverlening of vergunningverstrekking
- De financiële P&C-cyclus van de gemeente Rotterdam
- Toetsing volgens formele patronen
- Periodiek overleg (Dienstenoverleg) volgens gestandaardiseerde agenda's

Daarnaast zijn de volgende culturele kenmerken typerend voor de relatie:

- De vanzelfsprekendheid van het doorgaan van de marathon
- Het taboe van het losweken van de gemeente Rotterdam; de marathon is aan de gemeente verbonden
- De marathon is wereldwijd beroemder dan de stad Rotterdam

De organisatie is tamelijk formeel en gesloten. Contact vindt plaats in het dienstenoverleg dat niet vrij toegankelijk is voor actoren. Ter verduidelijking: bewonersverenigingen die zichzelf een rol toebedelen bij de Rotterdam Marathon worden geweerd. De positie van de actoren is die van

onderlinge afhankelijkheid met de wil tot samenwerking en consensus. Tegenstrijdige belangen worden wel scherp geadresseerd maar altijd opgelost.

Er is een trend waarneembaar naar verzakelijking van het dienstenoverleg. Dit wordt veroorzaakt door de opstelling van de vertegenwoordiger van de winkeliersvereniging. Deze vereniging klaagt recentelijk over de veelheid aan *evenementen* en de overlast die zij hiervan ondervindt.

De specifieke kenmerken per *actor* worden in onderstaande paragraaf weer gegeven.

### 8.6.3 De rol van de actoren

De organisatie rond de Rotterdam Marathon is te typeren als tweeledig. Aan de ene kant vindt er in een netwerkomgeving overleg plaats, aan de andere kant wordt de daadwerkelijke implementatie projectmatig en institutioneel afgedaan. In beide situaties is een veelheid (veelal dezelfde) actoren te onderscheiden. De rol van de diverse actoren is zeer verschillend. Sommige actoren nemen deel aan het *netwerk* op grond van kennis en ervaring of op grond van hun institutionele taak. Dit betreft veelal de gemeentelijke instanties. Andere actoren nemen deel aan het *netwerk* op grond van hun specifiek belang bij de Rotterdam Marathon zoals de stichting, de sponsor en bijvoorbeeld de winkeliersvereniging. Zij hebben allen hun eigen belangen die soms tegenstrijdig zijn aan elkaar. Eén aspect hebben zij echter zeer duidelijk gemeen en dat is het feit dat zij bereid zijn samen te werken en de Rotterdam Marathon te laten slagen.

#### **Stichting Rotterdam Marathon / Rotterdam Marathon BV (Stichting)**

De belangrijkste *actor* in het *netwerk* is de Stichting. Zij is de motor van het *evenement*. Ondanks dat het *evenement* voor de stad Rotterdam belangrijk is in het kader van promotie neemt de gemeente geen voortrekkers positie in. De Stichting is de *actor* die het proces in gang zet met de aanvraag voor een vergunning. Zij is tevens de gene die het dienstenoverleg initieert en voorziet.

De Stichting (Mario Kadics) is de netwerkmanager. Zij is de verbindende schakel tussen de diverse gemeentelijke actoren, de sponsor, de atletiekunie en overige actoren. De Stichting heeft echter geen formele macht anders dan de eventueel gemandateerde aspecten vanuit de atletiekunie of de sponsor. Voor veel zaken is zij afhankelijk van de gemeente. Naast de vergunningverstrekking is het de gemeente die zorg draagt voor de daadwerkelijke afzetting van het parcours, de coördinatie met hulpdiensten en de *handhaving* van de openbare orde en *veiligheid*.

#### **Burgemeester / College van Burgemeester en Wethouders (B&W)**

De gemeente, in casu de burgemeester, is de verantwoordelijke instantie in Rotterdam als het gaat om openbare orde en *veiligheid*. Deze verantwoordelijkheid gaat van het stellen van regels, naar het al dan niet afgeven van een vergunning tot en met de controle en *handhaving*. Om invulling te geven aan die verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende taken beschikt de gemeente over een uitgebreid arsenaal van wettelijke kaders en protocollen, tot instanties die bevoegd zijn de hulpverlening, de controle en de handhaving uit te voeren.

#### **Dienst Sport en Recreatie**

De Dienst Sport en Recreatie (S&R) zorgt er voor dat de inwoners van Rotterdam en omstreken hun vrije tijd zinvol kunnen besteden. De dienst biedt de mogelijkheid tot recreëren, waardoor de inwoners van de regio worden gestimuleerd hiervan gebruik te maken. Dit is een belangrijk doel van S&R. S&R onderscheidt zich door de verscheidenheid van activiteiten en voorzieningen die worden aangeboden. De dienst ontwikkelt en beheert de voorzieningen op recreatief, cultureel en sportief gebied. Een bijzondere extra activiteit ligt op het terrein van het ontwikkelen van grote stedelijke *evenementen*. Eén van die *evenementen* is de Rotterdam Marathon.

Het uitgangspunt van S&R is dat de stad Rotterdam en de gemeente Rotterdam de marathon graag wil. Vanuit haar rol als subsidieverstrekker kan S&R jaarlijks bijdragen aan de realisatie van de marathon. Er is een aantal redenen waarom S&R de subsidie toekent aan de Stichting Marathon Rotterdam:

- De marathon is een stukje 'citymarketing', promotie van de stad over de hele wereld. Dat is in het belang van de stad Rotterdam

- De marathon is een breedtesportevenement; mensen zijn gedurende het hele jaar aan het trainen voor de marathon, wat bijdraagt aan de gezondheid van de bevolking. Dat is een doelstelling van de gemeente Rotterdam
- Door het verstrekken van de subsidie blijft de gemeente betrokken bij de (realisatie en organisatie van de) marathon (strategisch argument)
- Rotterdam is een topsportstad en wil dat ook blijven. Dit evenement draagt daaraan bij
- Het evenement is goed voor de bewoners en de middenstand

S&R heeft een gemandateerde bevoegdheid om subsidies toe te kennen namens B&W. De dienst kan de subsidie dus ook niet toekennen, maar in de praktijk is dat niet haalbaar.

“wij zijn er om mensen blij te maken en doen dat door leuke evenementen te organiseren”.

“Het netwerk rond de marathon is een ‘old boys network’ met zeer veel bestuurlijke macht, dat onder normale omstandigheden nooit zal toestaan dat de marathon niet meer gesubsidieerd wordt.”

Daarmee is S&R zowel een cruciale als een toegewijde *actor*. Toegewijd omdat S&R er veel belang bij heeft dat de marathon blijft bestaan. Cruciaal omdat de marathon zonder de subsidie in financiële en organisatorische problemen komt. De subsidie bedraagt circa 9% van het budget van de organisatie en wordt toegekend aan de Stichting Rotterdam Marathon. De Stichting verdeelt het geld vervolgens over de vier BV's van de Rotterdam Marathon. S&R heeft een toetsende rol vanwege de subsidieverstrekking. Met andere woorden, de subsidie vereist een prestatie van de gesubsidieerden. Er wordt dus wel degelijk gekeken naar de organisatie, de media-aandacht, de *veiligheid*, de resultaten e.d. om de subsidie toe te kennen.

“Er moet een stijgende lijn in blijven zitten. Dit is de formele tegenhanger van het ‘old boys network’.”

Het stoppen met het verstrekken van de subsidie zou voor S&R heel vervelend zijn (dan komt de marathon ‘los’ van de stad Rotterdam te staan). Maar ook voor de Rotterdam Marathon zou het niet verstrekken van de subsidie heel vervelend zijn, omdat zij heel afhankelijk is van de medewerking van de Rotterdamse Diensten.

“Als Rotterdam geen subsidie meer verstrekt, zullen de Rotterdamse diensten minder geneigd zijn (vrijwillig en kosteloos) mee te werken aan de organisatie. Hieruit blijkt dat er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid van actoren.”

S&R is ‘een’ *actor* in het *netwerk*, maar niet de centrale speler. Desondanks speelt de dienst wel een coördinerende rol tussen gemeentelijke diensten en de Stichting. Behalve het Dienstenoverleg is er geen groot overleg waarbij alle actoren betrokken zijn. De directeur van de Stichting coördineert alles (als spin in het web). Hij is de enige die het gehele *netwerk* overziet. De kwaliteit van het contact tussen S&R en de Stichting is te kenmerken als duurzaam en vriendschappelijk, maar ook zakelijk en institutioneel; er worden verslagen gemaakt, er zijn agenda's er wordt verantwoording afgelegd, getoetst en gerapporteerd.

### **Gemeentewerken (GW)**

Pleinen, straten, singels, fiets- en voetpaden, tunnels, bruggen, speelplaatsen en groen zijn allemaal voorzieningen in de openbare ruimte. Het onderhoud en beheer van deze voorzieningen is één van de belangrijkste taken van GW.

“Binnen het netwerk van de marathon is vooral de rol van wegbeheerder van groot belang, waar het gaat om tijdelijke verkeersmaatregelen en omleidingroutes voor hulpdiensten.”

GW heeft binnen het *netwerk* de rol van het geven van een kwalitatief hoogwaardig advies (als wegbeheerder), teneinde de vergunningverlener in staat te stellen een adequate afweging te maken. Het advies heeft betrekking op de volgende aspecten van de marathon:

- Het parcours; welke route wordt gelopen, wat is de kwaliteit van de wegen op dat parcours, etc.
- De *veiligheid*; kunnen de wegen veilig worden afgezet, wat zijn de omleidingroutes voor hulpdiensten, welke tijdelijke verkeersmaatregelen zijn nodig etc.

Het belang van GW binnen het *netwerk* heeft vooral te maken met kennis. De specifieke kennis die de organisatie beschikt over de buitenruimte, in het bijzonder het wegennet, maakt haar een onmisbare speler. GW is nodig om dit deel van de *veiligheid* van de marathon te kunnen garanderen.

“Als er geen positief advies van GW komt, kan er geen vergunning worden verstrekt en kan de marathon niet doorgaan. Zover is het nog nooit gekomen en het lijkt niet waarschijnlijk dat dit zal gebeuren.”

“Als je kijkt hoeveel evenementen er op jaarbasis zijn, is het een wonder dat we nog onderhoud kunnen plegen. Maar goed, de burgemeester wil het graag dus ...”

Als er bezwaren vanuit de kant van GW zijn, worden deze binnen het *netwerk* behandeld en opgelost. Want net als andere Rotterdamse diensten heeft ook GW er belang bij dat de marathon jaarlijks doorgaat, vanwege het imago van de stad. Deze punten maken GW zowel een cruciale als een toegewijde speler in het *netwerk*.

De kosten die de organisatie GW maakt, om de voorwaarden die zij stelt aan de uitvoering van de marathon te kunnen uitvoeren, worden gedekt vanuit de Bestuursdienst. Die stelt jaarlijks een bedrag beschikbaar dat begroot wordt op basis van de ervaring van GW met voorgaande edities van de marathon.

#### **Stedenbouw & Volkshuisvesting (DS+V); Team Horeca en Evenementen**

De DS+V levert een belangrijke bijdrage aan het bouw-, woon- en verkeersbeleid van Rotterdam. De dienst treedt op als ontwerper en plannenmaker voor dit beleid. Behalve het ontwerpen en maken van plannen heeft de dienst ook een bewakende rol. Het team Horeca en Evenementen houdt zich bezig met de vergunningaanvragen en -verstrekking aan organisatoren.

“Het team heeft binnen het netwerk de rol van verzamelpunt van adviezen. Doel is het inwinnen en coördineren van (deel)adviezen teneinde een overkoepelend advies uit te brengen aan de vergunningverlener (Bestuursdienst).”

Het belang van het team Horeca en Evenementen binnen het *netwerk* heeft vooral te maken met kennis. Deze kennis is in het bijzonder gericht op veiligheidsaspecten rond de organisatie van *evenementen*. De specifieke kennis die de organisatie heeft over de voorwaarden van vergunningverstrekking, maakt haar een onmisbare speler. Het team beschouwt zichzelf daarom in de eerste plaats als een cruciale *actor*.

“Tevens treden wij veelvuldig op als spin in het web bij probleemsituaties aangaande de diverse gemeentelijke diensten.”

Ook ziet het team zichzelf als toegewijde *actor* op grond van de positieve bijdrage die zij levert aan Rotterdam als *evenementenstad*.

### Bestuursdienst; Afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

De Bestuursdienst (*BSD*) is de schakel in de gemeentelijke organisatie tussen het gemeentebestuur en de diensten. Zij is er om de ondersteuning van het college van B & W zodanig te organiseren dat het college in staat is de stad als geheel te besturen, de diensten te managen, en de gemeentelijke middelen te beheren. Binnen de *BSD* is de Directie Veiligheid verantwoordelijk voor het stimuleren, regisseren en rapporteren over de verbetering van de *veiligheid* in Rotterdam en zij adviseert betrokken wethouders en de burgemeester. De afdeling OOV richt zich ondermeer op openbare orde en *veiligheid* bij *evenementen*.

“Het doel van OOV is het verstrekken van een gecoördineerd advies op het gebied van openbare orde en veiligheid aan de vergunningverlener (burgemeester). Coördinatie geschiedt door begeleiding, belangenafweging ten behoeve van niet direct betrokken actoren zoals kerken, winkeliers- en bewonersvereniging en door afstemming met overige evenementen door de tijd.”

“Het belang van het OOV binnen het netwerk heeft vooral te maken met het slaan van de brug tussen ambtenarij en politieke besluitvorming. De politiek is de enige beslissingsbevoegde partij en zonder het positieve advies van OOV zal de burgemeester de marathon niet door laten gaan.”

Dit maakt OOV tot een cruciale *actor*. Ook is zij toegewijd vanuit het standpunt dat zij als professioneel ambtenaar loyaal is aan de politieke leiding en daarmee de politieke ambitie onderschrijft van Rotterdam als *evenementenstad*.

De belangrijkste thema's voor OOV zijn:

- Het ordelijk en veilig laten verlopen van het *evenement*
- Het adviseren van de vergunningverlener (burgemeester)
- Het plaatsen van het *evenement* in een groter kader met belangenafweging van niet direct betrokken actoren
- Een bijdrage leveren ter promotie van de stad Rotterdam

#### 8.6.4 Beeldvorming

In het algemeen wordt er meer en meer op vertrouwd dat de overheid de eventueel door anderen ontplooidde activiteiten, zoals een *evenement*, in de gaten houdt en indien nodig, voorkomt dat er risico's of schade ontstaan. Zo ook bij de Rotterdam Marathon. Vanuit die gedachte is er vanuit de gemeente specifieke aandacht voor openbare orde en *veiligheid* en de wil om risico's te minimaliseren.

Grote hoeveelheden mensen op een kleine ruimte is een omstandigheid van verhoogd *risico*. De marathon kent een veelheid aan risico's, die op verschillende manieren kunnen worden geordend. Er kan onderscheid gemaakt worden naar organisatorische risico's en sportieve risico's. Maar ook zijn er financiële en juridische risico's.

Een aparte categorie vormen de maatschappelijke en de sociale risico's. Als laatste *risico* is er nog sprake van imago risico. Dit geldt voor de stad Rotterdam als geheel, maar is ook van toepassing op de gemeente en de gescheiden gemeenteleden.

Organisatorische risico's betreffen de organisator van het *evenement*: hoeveel lopers van topniveau komen er, krijgen we voldoende sponsoring, zijn de vergunningen op tijd binnen enzovoort. Bij sportieve risico's gaat het om de *veiligheid* en gezondheid van de sporters (zowel profs als de recreanten). Hierbij gaat het om vragen rond het voorkomen en behandelen van blessures, een volwaardige EHBO-ondersteuning en de financiële gevolgen van een wereldrecord en de snelheid van het parcours.

Maatschappelijke en sociale risico's vertalen zich ondermeer in onvrede onder de bewoners of de plaatselijke middenstand die mogelijk sociale verstoringen tot gevolg kunnen hebben. Een dergelijke verstoring deed zich ondermeer voor in 2004:

### **'Rotterdam Marathon verstoort zondagsrust'**

*Rotterdam (ANP) 7 maart 2004* - De Rotterdam Marathon begint zondag 4 april een uur eerder dan voorgaande edities. Door die verschuiving komt de ongestoorde kerkgang in gevaar, dat stelt A. Vlaardingebroek (ChristenUnie-SGP) in vragen aan burgemeester en wethouders van Rotterdam.

#### **Bereikbaarheid kerken**

Het gemeenteraadslid wil weten waarom de wedstrijdlopers dit keer al om elf uur in de ochtend starten, aangezien hierdoor volgens hem de zondagsrust ernstig wordt verstoord. Vlaardingebroek wijst erop dat het in Rotterdam "goed gebruik en algemeen aanvaard is dat op zondagochtend de zondagsrust wordt gehandhaafd". Hij wil dan ook van het college horen of er maatregelen zijn getroffen om de bereikbaarheid van de kerken te waarborgen en kerkdiensten ongestoord te laten plaatsvinden.

#### **Zaterdag**

Het liefst ziet hij de Rotterdam Marathon verhuizen naar de zaterdag, daarom vraagt hij of B en W bereid zijn daarover te overleggen met de organisatie van de Rotterdam Marathon.

#### **Economie of zondagsrust**

"In het verleden werd de marathon op zaterdag gehouden. Op verzoek van ondernemers die hiervan last zouden ondervinden is dit *evenement* verhuisd naar zondag. Aangezien vandaag de dag helaas de zondag als koopdag niet onderdoet voor de zaterdag, is dit argument achterhaald. Wel wordt grote inbreuk gemaakt op de zondagsrust en de bereikbaarheid van kerken, terwijl ook de ongestoorde voortgang van kerkdiensten niet is gewaarborgd", aldus Vlaardingebroek.

Dit incident illustreert de spagaat waarin de gemeente verkeerd en de risico's die zij mogelijk loopt op meerdere gebieden. Aan de ene kant de financiële belangen van de middenstand en de dreiging van claims; een economisch en juridisch *risico*. Aan de andere kant de verstoring van de zondagsrust en de bereikbaarheid van de kerken; sociale onrust en imago schade.

Een andere categorisering is in dynamische (speculatieve) risico's en statische (zuivere) risico's. Een statisch *risico* is een *risico* waarvan vooraf de plaats van het ongeval bepaald kan worden. Het instorten van een brug door overbelasting is voor de gemeente Rotterdam een statisch *risico*. Bij een dynamisch *risico* is de plaats van een ramp vooraf niet te bepalen. De kans dat ergens op het parcours van de marathon een deelnemer bezwijkt aan een hartaanval (zoals in 2006), is een dynamisch *risico*.

Een derde ordening is naar interne en externe risico's. Waarbij interne risico's als kenmerk hebben dat de bron van het *risico* binnen de organisatie aanwezig is (bijvoorbeeld de risico's als gevolg van de organisatie van een *evenement*). Een extern *risico* echter werkt van buitenaf op de organisatie in (bijvoorbeeld natuurgeweld, terreur). Een duidelijk voorbeeld hiervan is de marathon van 2007. De extreme hitte speelde de lopers en de organisatie dusdanig parten dat gedurende de dag besloten werd de marathon stil te leggen. De organisatie achtte het niet meer verantwoord om door te gaan.

"We hebben een preventief besluit genomen en daarmee gekozen voor de gezondheid van de deelnemers" (Kadics, [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl))

"We wilden mensen tegen zichzelf in bescherming nemen, ook al loopt iedereen hier in principe op eigen verantwoordelijkheid. We hebben daarom mensen ook niet fysiek tegengehouden". (Kadics, [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl))



Ook volgens burgemeester Opstelten bestond er geen twijfel over de juistheid van het besluit:

“We hebben het besluit in twee minuten genomen. De gezondheid van de lopers was de belangrijkste reden, maar ook logistieke problemen lagen aan het besluit ten grondslag. Op een goed moment is er geen materiaal meer beschikbaar om slachtoffers te vervoeren.” (Opstelten, [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl))

“Er waren op dat moment nog niet zo veel echte problemen, maar het aantal uitvallers was zo groot dat we vreesden problemen te krijgen met de logistiek. Heb je nog wel voldoende ambulances om mensen op te vangen, als het echt mis gaat?” (Opstelten, [www.ad.nl](http://www.ad.nl))

Niet iedereen deelde de mening dat de marathon stilgelegd moest worden. De reacties van de deelnemers waren wisselend van ‘verstandig besluit’ tot ‘ik wil mijn geld terug’:

“Vorig jaar heb ik vijfhonderd meter voor de finish een dode loper zien liggen en dan is dit gewoon een verstandig besluit. Natuurlijk is het balen maar je mag gewoon geen risico’s nemen. Ik vind alle kritiek onzin.” (Hans Leerlink, deelnemer, [www.ad.nl](http://www.ad.nl))

“Ik ben gered door de bel. Doorlopen zou fataal worden. Je bent er zelf bij, maar de organisatie wil gewoon iedereen beschermen”. (Wilko van Beek, deelnemer, [www.ad.nl](http://www.ad.nl))

“Ik zou ruim op tijd binnen zijn. Ik was lekker aan het lopen ... In eerste instantie dacht ik dat ik verkeerd was gelopen ... Ineens kreeg ik een medaille, maar die is niet eerlijk verdiend.. Nu moet ik weer een jaar wachten ... je weet niet hoe teleurgesteld ik ben.” (Annemiek Vermaas, deelnemster, [www.ad.nl](http://www.ad.nl))

“Kom ik daarvoor uit Dusseldorf. Hier word ik niet goed van. Het is ieder zijn eigen verantwoordelijkheid om door te lopen. Ik vond het niet te warm. Voor deze marathon heb ik een hoop betaald en ik wil mijn geld terug.” (Andreas Scholze, deelnemer, [www.ad.nl](http://www.ad.nl))

Over sommige beslissingen bestond echter geen twijfel. Bij de EHBO-kraam op de Schiedamsedijk (na 27,5 kilometer) wordt een enkele loper verboden door te gaan. Een vrouwelijke arts ziet Maarten van Helvoort uit Wageningen wankelmoedig voorbij komen. Ze haalt hem terug naar de EHBO-stand. Daar geeft van Helvoort toe duizelig te zijn. Na wat rust wil hij weer verder, maar dat voorkomt de arts. Na haar woorden dat een half uurtje aan een infuus met zoutoplossing hem goed zal doen, gaat de ‘Rotterdam-debutant’ zwiingend akkoord. Niet lang daarna wordt het *evenement* definitief gestaakt.

### 8.6.5 Besluitvorming, overlegstructuren en afsprakenkader

Verschillende actoren lopen verschillende risico’s. Zo beschouwd kan de Rotterdam Marathon vanuit het perspectief van de gemeente Rotterdam gezien worden als een *evenement* met statische en dynamische interne risico’s.

Al eerder is gesteld dat de gemeente Rotterdam verantwoordelijk is voor openbare orde en *veiligheid* en de *handhaving* hiervan. Bij een grootschalig *evenement* als de Rotterdam Marathon zijn echter veel spelers betrokken die allen een bepaald belang hebben. Deze belangen zijn soms tegenstrijdig. Zo is de organisatie gebaat bij veel toeschouwers en een snel parcours, maar levert dit voor de gemeente een veiligheidsrisico op: veel personen op een minimale ruimte in een vastgesteld tijdsbestek. Zo kan een snel parcours betekenen dat vitale delen van de stad tijdelijk ontoegankelijk worden. Er is daarom sprake van complexe besluitvorming in een arena omgeving met een diversiteit aan actoren.

Bij de organisatie van de Rotterdam Marathon neemt de gemeente deels een passieve houding aan. Het *evenement* wordt geïnitieerd vanuit de stichting Rotterdam Marathon. De enige formele besluitvorming die door de burgemeester verricht wordt, is het verlenen van de vergunning.

Behalve deze formele besluitvorming is het college van B&W uiteraard vanuit politiek oogpunt geïnteresseerd in een grootschalig *evenement* als de Marathon. Het is een wereldwijd bekend *evenement* waar jaarlijks sporters van over de hele wereld naar toe komen en dat veel bezoekers trekt. Rotterdam profileert zich graag als wereldstad, een stad die durft. Dit vertaalt zich in een groot aantal *evenementen* waarmee die rol onderschreven wordt. De marathon is daardoor een *evenement* om mee te scoren.

Om haar verantwoordelijkheid ten aanzien van openbare orde en *veiligheid* te garanderen valt het college van B&W voornamelijk terug op de institutionele organisatie. Zowel de vergunningverlening als de uitvoerende en coördinerende taken worden vanuit de geïnstitutionaliseerde omgeving afgedaan. Daarnaast participeert zij via diverse gemeentelijke diensten actief in het *netwerk* om invloed uit te oefenen op besluitvorming.

De aanvraag tot de subsidie is het initiatief dat de besluitvorming ofwel het beleidsspel op gang brengt. De toekenning van de subsidie is de cruciale beslissing. De besluitvorming vindt plaats binnen de bestuurlijke organisatie van het concern Rotterdam, binnen de staande gemeentelijke organisaties en op basis van de ambtelijke procedures. De belangrijkste beslissingen met betrekking tot subsidies worden genomen door de directeur S&R: vanwege de gemandateerde bevoegdheid van de directeur S&R.

“Het college van B&W heeft de macht om het hele spektakel tegen te houden, maar zal dat onder normale omstandigheden nooit doen: daarvoor hebben zij te veel belang.”

Daarnaast is de Stichting *actor* in de besluitvorming over de subsidie. De strategie van S&R is gericht op het aantonen van de toegevoegde waarde van de Rotterdam Marathon voor de stad Rotterdam. S&R heeft er belang bij dat de subsidie wordt toegekend. Dit conflicteert niet met andere actoren, het vult aan.

De organisatie van de realisatie is tamelijk formeel. Informeel is alles erop gericht de betrokken actoren tevreden te houden, de klanten tevreden te houden, de burgers blij te maken. Dat bepaalt mede de doelstelling.

“Het moet wel leuk blijven. Daarom is het fatsoenlijk en aangenaam met elkaar praten en omgaan van groot belang en daarom treedt S&R minder als handhaver op dan zij normaal zou doen.”

De dienst Gemeentewerken (*GW*) ervaart het Dienstenoverleg als een cruciale arena om de voortgang van de marathon af te stemmen.

“Daar worden de knelpunten uitgewisseld en de voortgang besproken, daar worden feitelijk de beslissingen voorbereid. Sommige actoren worden van dit overleg uitgesloten, zoals bewonersgroepen en sommige komen slechts zeer beperkt aanschuiven, zoals de winkeliersvereniging. “

Het belang van *GW* is hier om enerzijds haar bijdrage te leveren aan de realisatie van de marathon, en tegelijkertijd het belang van de organisatie *GW* te behartigen. Dat belang is vooral het kunnen uitvoeren van het jaarplan waar het gaat om het beheer en onderhoud van de buitenruimte.

De perceptie van *GW* is enerzijds dat de marathon doorgang moet vinden. Anderzijds dient dit wel binnen de veiligheidsnormen te geschieden die de dienst voorstaat.

“Veiligheid is het enige onderwerp van belang als het gaat om het geven van een advies over verkeersaangelegenheden en onderhoudsaspecten.”

Een punt van aandacht in de realisatie van de marathon is de personele capaciteit bij zowel politie als verkeersregelaars. Deze blijft achter bij de gewenste capaciteit. Een ander aandachtspunt betreft het calamiteitenplan. Ondanks alle voorbereidingen kan er altijd iets op het laatste moment mis gaan: zoals een gebroken verwarmingsbuis op het parcours. Het is echter onmogelijk om voor dit *evenement* alle mogelijke calamiteiten in kaart te brengen en een adequaat calamiteitenplan te ontwikkelen. Er wordt in dit kader terug gevallen op het standaard (al aanwezige) calamiteitenplan van de diverse diensten, met andere woorden: het wordt ambtelijk opgelost.

Het meest intensieve contact vindt plaats tussen de dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting (DSV) en de Stichting Rotterdam Marathon, vertegenwoordigers van politie, brandweer en Gemeentewerken. Ook deze contacten vinden plaats in het Dienstenoverleg, dat specifiek ten behoeve van de Rotterdam Marathon plaatsvindt. De contacten betreffen de voor de *actor* relevante zaken aangaande *evenementen* en horeca-activiteiten op het gebied van *veiligheid* en openbare orde. Daarnaast is er een integraal Dienstenoverleg dat standaard maandelijks plaatsvindt. Hierin wordt met alle gemeentelijke Diensten overleg gevoerd aangaande diverse lopende en geplande *evenementen*. Het contact met de Rotterdamse diensten is informeler dan het contact met de Stichting.

Het team van DSV heeft te maken met een aantal institutionele kaders. Deze worden ondermeer gevormd door de standaard wettelijke kaders ten aanzien van vergunningverlening. Specifiek van belang voor het advies over *veiligheid* en openbare orde zijn de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Het Evenementen Protocol en de Veiligheidswijzer. Deze laatste twee worden uitgevaardigd door de Directie Veiligheid van de Bestuursdienst.

Ook voor de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) is het dienstenoverleg het cruciale forum. De kwaliteit van het contact is te kenmerken als duurzaam en vriendschappelijk, maar ook zakelijk en institutioneel. Voorts zijn er bilaterale overleggen en is er sprake van relatiebeheer tussen de diverse actoren die informeel van aard zijn. Er is intensief contact met de Stichting, de DSV, politie, brandweer, het college en de burgemeester, waarbij het centrale onderwerp de waarborg van openbare orde en *veiligheid* is.

“De belangrijkste beslissing wordt genomen door de burgemeester als vergunningverlener. Belangrijke overlegfora die voorafgaan aan deze beslissing zijn het Dienstenoverleg v.w.b. het advies, het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de korpschef en de hoofdofficier van Justitie, en de College zittingen. “

“De strategie van OOV heeft als focus de openbare orde en veiligheid, maar wordt sterk bepaald vanuit de filosofie dat Rotterdam een evenementenstad wil zijn. Ook de slogan ‘Rotterdam Durft’ staat soms op gespannen voet met openbare orde en veiligheid. Op grond van dit gegeven wordt er gedacht in termen van oplossingen en niet vanuit regelgeving.“

### 8.6.6 Analyse

Op basis van het vergelijk van de drie ‘ex-post’ casussen zijn aanbevelingen geformuleerd. Hieronder wordt een analyse gedaan op basis van deze aanbevelingen.

#### Actoren

Een keten is zo sterk als de zwakste schakel. Dit is ook van toepassing binnen het netwerk van de Rotterdam Marathon. Door een goede afstemming van alle actoren en ervoor te zorgen dat er een grote diversiteit is aan disciplines wordt het netwerk steviger. Dit is een belangrijke taak voor de netwerkmanager. Binnen het huidige netwerk, en vooral bij het dienstenoverleg is slechts een

specifieke groep actoren actief. Niet relevante actoren, althans in de ogen van de netwerkmanager, worden geweerd uit het netwerk en het overleg. Dit geschiedt weliswaar omdat deze actoren minder relevant geacht worden voor en meer gezien worden als een verstoring van het proces dan als een versterking. Het is echter wel van belang dat men zich realiseert dat het aantal vertegenwoordigde disciplines in het netwerk daarmee kleiner is. Hierdoor wordt de kennis en ervaring die deze actoren mogelijk bezitten, niet gebruikt. Vanuit het oogpunt van een sterke keten is het raadzaam alle actoren te betrekken. Of dit vervolgens bij elk overleg of op elk niveau van toepassing is kan dan onderwerp van discussie zijn.

Toepassing van *risicomangement* veronderstelt dat de gemeente totale controle heeft over het proces. De Gemeente Rotterdam is vanuit netwerkperspectief geen dominante *actor* in de arenaomgeving. Weliswaar is zij, mede met de organisator, verantwoordelijk voor beperking van risico's en heeft de gemeente een belangrijke (machts)positie. Maar de dominante *actor* die het *netwerk* stuurt en vooral veel gezag en aanzien heeft, is de Stichting Rotterdam Marathon. Deze wordt gepersonifieerd door de directeur van de Stichting, Mario Kadics.

De verschillende actoren hebben maar beperkt zicht op de totale arena en alle betrokken actoren. Dit totaaloverzicht bestaat alleen bij de Stichting. Daardoor heeft de gemeente Rotterdam niet de mogelijkheid om op te treden als netwerkmanager en is zij niet in staat de verschillende actoren en lagen te verbinden.

Het *netwerk* van de Rotterdam Marathon is een gesloten *netwerk*. Contact tussen de actoren vindt vooral plaats in het dienstenoverleg dat niet vrij toegankelijk. Zo worden bij voorbeeld de bewonersverenigingen geweerd uit het *netwerk*. De organisatie wil gesloten blijven, om zichzelf te beschermen tegen ongewenste invloeden. Tot nu toe blijken actoren buiten het *netwerk* niet sterk genoeg om de organisatie te kunnen frustreren. Dit komt vooral doordat de organisatie probeert door informeel overleg de relatie met actoren buiten het *netwerk* goed te houden.

Als we kijken naar de vorm van samenwerking binnen het *netwerk* van de Rotterdam Marathon, is er sprake van een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en (semi) private actoren. Al sinds de oprichting van de Rotterdam marathon werken de Rotterdamse diensten, de politie, brandweer, de GGD en de Stichting (en later de BV) structureel samen aan de realisatie van de marathon, met als doel het gemeenschappelijke product (de marathon) te realiseren. De risico's en kosten worden gedeeld tussen de actoren. Deze samenwerkingsvorm heeft veel kenmerken van een publiek-private samenwerking (*PPS*), vooral omdat de samenwerking er is omdat het alle partijen iets oplevert:

- De actoren vullen elkaar aan door verschillende kennis en andere middelen;
- Er is sprake van kostenbesparing door efficiëntere vergunningverlening;

Door verkleving tussen de gemeentelijke diensten met de organisator kan een mate van vervuiling, zoals verkeerde prioriteitsstelling ontstaan. De wil om het *evenement* te huisvesten kan er toe leiden dat er belangenverstrengeling ontstaat. Het *netwerk* dat al langere tijd actief is wordt een '*old boys network*'. Toetreding wordt bemoeilijkt en nieuwe geluiden worden buiten gesloten. Het gevaar van ingesloten gedragspatronen en routinematig handelen ligt op de loer, wat de kans op risico's vergroot.

### Sturing

Er is tussen de actoren in het *netwerk* geen sprake van contractering ten behoeve van het verminderen, verduidelijken en scheiden van verantwoordelijkheden. Daar staat tegenover dat wel aan vele voorwaarden moet zijn voldaan, om de benodigde vergunningen en subsidies te verkrijgen. De basis van de samenwerkingsvorm is het wederzijdse vertrouwen en partnerschap, gericht op het accepteren, gebruiken en managen van verantwoordelijkheden. Dit vertrouwen is voortgekomen uit de jarenlange, intensieve samenwerking en het wederzijdse belang tussen actoren. Dit kan geduid worden als de sociale basis van het vertrouwen. Ook het vooruitzicht dat het *evenement* in de toekomst van groot belang zal blijven voor alle actoren, speelt hier in positieve zin in mee: '*shadow of the future*.' Dit is tevens de verklaring voor het ontstaan van het eerder genoemde '*old boys network*',

wat met zich meebrengt dat het vertrouwen in het *netwerk* van de marathon een alternatief sturingsmechanisme is geworden.

De manier van sturing van de direct betrokken actoren in het *netwerk* heeft het meeste weg van *governance*. Er is sprake van een zeer pragmatische aanpak om het *evenement* te realiseren. Om tot resultaat te komen in de complexe besluitvormingsprocessen worden de meest relevante partijen bij het proces betrokken. De nadruk in de besluitvorming ligt op consensus, die plaatsvindt in het Dienstenoverleg. De grootste onderlinge verschillen in besluitvorming worden daar weggewerkt, om zo tot het best haalbare resultaat te komen.

De manier van sturing van de achterliggende processen, die worden vervuld vanuit verschillende diensten, gebeurt institutioneel. Gezien het belang van openbare orde en *veiligheid*, evenals de betrokkenheid van diverse gemeentelijke diensten en de vigerende wet- en regelgeving op dit gebied waarmee actoren te maken hebben, is institutionele sturing voor deze processen de beste optie.

Het sturen van het *netwerk* vanuit een *NPM*-aanpak lijkt niet geschikt voor dit *evenement*. Wanneer de organisator (de Stichting) alleen maar als klant wordt gezien, efficiency het hoogste goed is en de bedrijfsvoering van gemeentelijke diensten in dit kader als referentie wordt gebruikt, zou het *evenement* niet van grond komen:

- De Stichting is veel meer dan een klant van Rotterdam, het is één van de belangrijkste relaties waar het gaat om internationale sportevenementen. Die ruil je niet in voor een ander in tijden van tegenspoed, al was het maar omdat je het *evenement* aan je stad verbonden wilt houden;
- Efficiency staat per definitie op gespannen voet met *veiligheid* en openbare orde. De Stichting geeft liever een ton uit aan een beter lopersveld dan aan het inperken van een (mogelijk) *risico*. Maar dat is geen optie vanuit het perspectief van Rotterdam;
- De bedrijfsvoering van de diensten is erop gericht 'om niet' activiteiten uit te voeren ten behoeve van de organisatie van de marathon. Dat zou niet passen in een *NPM* benadering, en daarmee zou een enorme hoeveelheid werkzaamheden anders (door andere actoren) en duurder moeten worden uitgevoerd.

Samenvattend kan het *netwerk* getypeerd worden als een vorm van *governance* sturing, terwijl de achterliggende processen institutioneel worden belegd. Hierin schuilt het *risico* dat het project gehinderd wordt door institutionele geldingsdrang. Echter vanwege de betrokkenheid van alle actoren, hun wederzijdse afhankelijkheid, het belang van het *evenement* voor de stad en de wil om het *evenement* te laten slagen, is de combinatie van *governance* en institutionele sturing een ideale mix. Hierdoor ontstaat de zekerheid van voortgang van de marathon met een waarborg van openbare orde en *veiligheid*. Sturing is gericht op het delen van informatie en kennis over de samenleving, de risico's en overige factoren. De besluitvorming geschiedt op basis van consensus.

### Samenleving

De Rotterdam Marathon dient een belang: het maatschappelijke belang van vertier, gekoppeld aan een sportevenement. De Rotterdamse bevolking wil, net als vele andere burgers, vermaakt worden. Dit vertier brengt echter risico's met zich mee. De organisatie van de Rotterdam Marathon, vooral de gemeente, is zich hier terdege van bewust. Ook is men zich bewust van het feit dat deze risico's beperkt dienen te worden. De verwijten aan het adres van de overheid na de recente gebeurtenissen (Enschede, Volendam, schiphol, enz) hebben er toe geleid dat er een toegenomen focus is op de verantwoordelijkheid van de gemeente als het gaat om *veiligheid* en het *toezicht* hierop. Ondanks de eigen verantwoordelijkheid van individuen verwacht men *toezicht* door de gemeente.

Het maatschappelijke belang van openbare orde en *veiligheid* noopt de gemeente tot participatie bij de organisatie en de uitvoering van het *evenement*. Een benadering van afstand houden en een klant - leverancier relatie is daarom niet aan de orde. Natuurlijk probeert de gemeente de beginselen van efficiëntie na te streven, maar niet zoals dat wordt voorgestaan binnen het New Public Management. En ook de klassieke *top-down* sturingsvorm is weinig aanwezig. De gemeente Rotterdam heeft in het geval van de Rotterdam Marathon 'gekozen' voor *governance*. Nu wordt veelal gesteld dat *governance* geen sturingsvorm is die je bewust kiest maar die je overkomt of waar je op zijn minst inrolt. Toch heeft de gemeente een duidelijke strategische keuze gemaakt om de organisatie te laten geschieden door De stichting Rotterdam Marathon. De directeur van de stichting treedt op als

netwerkmanager en de gemeente is deelnemer in het *netwerk*. Afhankelijk van haar belang drukt zij een meer of minder zwaar stempel op de beslissingen die genomen worden binnen dit *netwerk*.

Er is geen sprake van interactieve besluitvorming tussen instituties, vooral ambtelijke organisaties en de Stichting, de BV, de bewonersvereniging, de winkeliers, de kerken enz. Het *evenement* is iets dat de burgers, winkeliers en andere actoren van Rotterdam direct in hun leefomgeving raakt. Daardoor zijn partijen wel betrokken. De winkeliers, bewoners en de kerk worden geweerd uit het *netwerk* en hebben daardoor geen macht in het *netwerk*; maar zij kunnen wel de besluitvorming beïnvloeden in de vorm van hindermacht.

#### Perceptie

Binnen het netwerk van de Rotterdam Marathon vindt het meeste formele overleg plaats tijdens het dienstenoverleg. Belangrijke actoren participeren in dit overleg waar standpunten en visies worden uitgewisseld. Besluitvorming geschiedt op basis van consensus. Er wordt veel aandacht besteed aan eenduidigheid. Meningeën worden gedeeld zodat alle partijen een eenduidig beeld hebben van de situatie waarna taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden belegd worden. Dit is binnen het netwerk van de Rotterdam marathon een standaard protocol geworden wat echter niet zo is vastgelegd. Het netwerk is een 'old-boys-netwerk' met spelers die elkaar goed kennen en al jaren met dit evenement bezig zijn. Eventuele nieuwe actoren zullen wellicht op een andere manier met deze materie omgaan. Ook hier is vastlegging van afspraken van belang. Begripsduiding evenals aspecten als verantwoordelijkheid kunnen door de context of verschuiving in de tijd veranderen. Het is dan zaak scherp te blijven en alle actoren te betrekken zodat deze informatie wederom eenduidig is.

De organisatie van de marathon wordt projectmatig aangepakt. Projectmanager is Mario Kadics. Daarnaast vinden op ambtelijk niveau diverse activiteiten plaats, die binnen het reguliere ambtelijke werk van de betreffende diensten vallen. Deze activiteiten worden vanuit het project geïnitieerd, maar vanuit de lijn aangestuurd. Door deze activiteiten heen spelen verschillende actoren de rol van procesbegeleider, om ervoor te zorgen dat de benodigde werkzaamheden de juiste prioriteit krijgen.

Voor de gemeente zijn de belangrijkste risico's van de Rotterdam Marathon:

- De garantie van de openbare orde en *veiligheid* (intern *risico*), in het bijzonder de stroomlijning van grote mensenmassa's op een klein oppervlak en het vrijhouden van vluchtroutes voor hulpdiensten;
- Het *risico* van terroristische aanslagen (extern *risico*), in het bijzonder vanwege de kans op 'succes' van een aanslag bij grote mensenmassa's op een klein oppervlak.

De strategie die de gemeente hanteert, verschilt per gemeentelijke *actor*. Op bestuurlijk niveau (Burgemeester, B&W, Raad), is men vooral geïnteresseerd in de realisatie van een *topevenement* op wereldniveau, binnen de kaders van *veiligheid* en openbare orde. Er worden daartoe veel relaties gelegd en netwerken aangeboord om optimale aandacht voor dit *evenement* te krijgen. Op ambtelijk niveau is de strategie vooral gericht op de openbare orde en *veiligheid* van het *evenement*. Dit staat soms op gespannen voet met het plezier van het feest, waar in het bijzonder de subsidieverstrekker op gericht is. Zij legt de nadruk op "Rotterdam Evenementenstad" en "Rotterdam Durft". Wat opvalt, is dat er door alle ambtelijke partijen wordt gekozen voor een pragmatische aanpak om al deze belangen te kunnen verenigen. Dit vertaalt zich in de bereidheid van actoren om te denken in termen van oplossingen, in plaats van te denken in termen van problemen.

De Rotterdam Marathon kent voor de gemeente een aantal uitdagingen (valkuilen). Om te beginnen is het verleidelijk slechts te kijken naar de politieke invalshoek van een *evenement* als de marathon. Wanneer dit gedaan wordt is de marathon slechts een *evenement* om mee te scoren. De gemeente heeft echter een bepaalde verantwoordelijkheid die gericht is op het welzijn van de bevolking, wat zich vertaalt in beperking van de risico's en waarborgen van openbare orde en *veiligheid*. Om hieraan vorm te geven is het zaak nauw betrokken te zijn bij de organisatie. Het *evenement* is dan niet alleen een onderwerp om positieve aandacht te genereren maar dient ook gezien te worden als een punt

van eventuele zorg. Immers, er kan van alles mis gaan waardoor negatieve publiciteit ontstaat. De focus verschuift van scoringsobject naar zorgobject.

Een laatst spanningsveld is dat van de mate van *toezicht*. Hoe meer regels en *toezicht* er zal zijn, hoe meer de bevolking hierop zal vertrouwen. Dit zal er toe leiden dat het eigen verantwoordelijkheidsgevoel en het risicobesef van de bevolking zal afnemen. Men gaat er ten onrechte van uit dat de gemeente alle risico's kent en daar passende maatregelen voor heeft genomen. Dit is echter een utopie en genereert een vals gevoel van *veiligheid*. Ondanks alle kennis en kunde en ondanks de inzet van middelen die de gemeente heeft, blijven er altijd onvoorziene situaties en niet onderkende risico's. Hierop dient de bevolking zelf alert te zijn. De rol van de gemeente zal zich in sommige situaties beperken tot voorlichting, advisering en het kweken van besef.

### Evaluatie

Het dienstenoverleg is het gremium waarbinnen de Rotterdam Marathon jaarlijks wordt geëvalueerd. Alle actoren die in een eerder stadium betrokken zijn geweest bij de besluitvorming over de organisatie van het evenement, zijn ook bij deze evaluatie betrokken. De onderwerpen die aan de orde komen zijn de verwachtingen vooraf, de realiteit en wat er met het verschil tussen deze twee gedaan dient te worden. Aspecten die buiten het blikveld van de actoren liggen, worden niet meegenomen in de evaluatie.

De individuele actoren evalueren hun eigen optreden binnen de kolom, maar deze evaluaties worden niet ingebracht in de netwerkevaluatie.

### Beheermaatregelen

In het kader van beheer kent de Rotterdam marathon meerdere sporen. Eventuele calamiteiten worden door de daartoe belegde instanties opgelost en beheerd. Is er brand dan komt de brandweer in actie en zijn er rellen dan staat de politie gereed. Het beheer van dit soort incidenten geschiedt via gestandaardiseerde protocollen. Een ander soort van beheer betreft het totale evenement. Dit wordt geregeld via de centrale meldkamer waar alle incidenten bijéén komen waardoor een compleet overzicht ontstaat van de situatie. Dit kan betekenen dat verschillende en op zich staande calamiteiten, die in eerste instantie geen verdere beheersing noodzakelijk maakte, door samenbrengen nopen tot verder actie. Voorheen werden deze beslissingen en acties door tussenkomst van een ingestelde veiligheidsstaf genomen. Vanuit de overtuiging dat de marathon al meerdere jaren zonder noemenswaardige incidenten is verlopen is besloten om in de toekomst voor de marathon geen veiligheidsstaf meer te initiëren. Dit lijkt een onverstandige keuze. Het is van belang dat er een centraal coördinerend beheerorgaan is, waarin alle disciplines vertegenwoordigd zijn. Zondoende blijft informatie niet hangen 'in de kolom'. Beheersing van het totale evenement vervalt hiermee anders tot een routineklus binnen de eigen discipline. Juist waar het gaat om cruciale beslissingen zijn standaardisatie en protocollen niet de geëigende middelen. Het voorbeeld van de marathon van 2007 is daar een goede illustratie van; het stilleggen van de marathon is niet tot stand gekomen via protocollen maar door 'common sense' en overleg tussen twee verantwoordelijke actoren (Mario Kadics en Ivo Opstelten).

Op basis van het veiligheidsbesef en de bepaling van risico's tracht de gemeente de risico's te managen door actoren bij het netwerk te betrekken die gespecialiseerd zijn in risicobeheersing en rampenbestrijding, door institutionele maatregelen te treffen die de risico's moeten verminderen ('beperkende maatregelen') en door beheermaatregelen te treffen die de kans dat een risico zich voordoet moeten verminderen. In het bijzonder vanuit de Gemeente wordt het risico op aanslagen nadrukkelijk meegewogen en er worden maatregelen genomen om dit risico en de gevolgen van het risico te beperken. Actoren konden of wilden niet specificeren hoe daaraan invulling wordt gegeven.

Voor het verzamelen van informatie over risico's heeft de gemeente zelf veel informatie in huis. Gekoppeld aan de informatie die beschikbaar is bij de overige actoren binnen het *netwerk* wordt een zo compleet mogelijk overzicht gemaakt van de risico's. Vervolgens worden deze risico's met de

betrokken partijen door middel van een risicoanalyse gecategoriseerd en worden beheermaatregelen afgesproken. Uiteindelijk wordt *toezicht* toegepast op naleving van de afspraken en wordt waar nodig geïntervenieerd.

De aanpak die de gemeente gekozen heeft bij de organisatie van de marathon is meerledig. Enerzijds participeert zij in het *netwerk* rondom de organisatie van de marathon waardoor zij als *actor* invloed heeft op de besluitvorming rond een groot aantal aspecten. Door deze participatie neemt zij haar verantwoordelijkheid en tracht zij problemen in een vroegtijdig stadium te onderkennen en te beperken. Anderzijds wordt invloed uitgeoefend door het stellen van kaders met behulp van wettelijke bepalingen en vergunningsvoorwaarden. Ondanks haar participatie en het belang dat de gemeente Rotterdam hecht aan de marathon: immers Rotterdam wordt graag gezien als *evenementen* stad, stelt zij kaders waaraan het *evenement* moet voldoen. Institutionaliseren van processen dient er in te resulteren dat onzekerheden en risico's geminimaliseerd worden. Een derde manier om invloed uit te oefenen is de meest directe, namelijk die van *handhaving* of concreet *toezicht*.

### 8.6.7 Dilemma's

In het geval van de Rotterdam Marathon worstelt de gemeente met een aantal paradoxen [De Wit, 2000, p. 24]. Bij het aspect van onderzoek naar mogelijke risico's, bevindt zij zich in het spanningsveld van de keuze tussen zelfstandig optreden of samenwerken. Het voordeel van samenwerking is dat er een grotere kennis ontstaat en een groter draagvlak voor de mogelijke uitkomsten. Het nadeel is echter dat de gemeente te zeer verweven raakt met de stichting Rotterdam Marathon waardoor zij zich gaat identificeren met de stichting en niet in staat is een objectief oordeel te vormen of *toezicht* te houden. Nadelen bij zelfstandigheid zijn het gebrek aan kennis en capaciteit. Zeker wanneer je als gemeente Rotterdam een groot aantal *evenementen* wilt faciliteren, ontkom je er niet aan het organiseren hiervan (deels) buiten de eigen organisatie te laten plaatsvinden. De keus van de gemeente is evident, namelijk samenwerken.

Een tweede paradox waarin de gemeente Rotterdam zich bevindt is die van beheersing of chaos. Beheersing duidt in dit geval op de mogelijkheden van sturing (sturingsmacht). Chaos echter verwijst naar een onbeheerst proces, waarin slechts invloed ontstaat door communicatie over en weer tussen een groot aantal variabelen. Vanuit haar verantwoordelijkheid ten aanzien van orde en *veiligheid* is de drang naar beheersing aanwezig bij de gemeente. Wettelijke kaders, plaatselijke verordeningen en regels voor vergunningverstrekking, dienen er toe bij te dragen dat de gemeente grip heeft op mogelijke risico's. De strategie van de gemeente is daarom gericht op institutionalisering. Of dit voldoende is voor beheersing valt echter te betwijfelen. De organisatie, evenals de uitvoering, geschiedt door een uitgebreid *netwerk* van samenwerkende partners. Hierbij heeft de gemeente de formele macht, maar is de directeur van de stichting Rotterdam Marathon de netwerkmanager. Hij is degene die het totale overzicht heeft over alle activiteiten en alle actoren. Hij is dan ook de functionaris met de informele machtspositie. Als er al sprake is van sturing, geschiedt dit door hem en niet vanuit de gemeente.

Zoals al een aantal keren is aangegeven heeft de gemeente een specifieke rol op het gebied van orde en *veiligheid*. Bij grootschalige *evenementen*, zoals de marathon, is het vooral van belang risico's in kaart te brengen die deze orde en *veiligheid* bedreigen en deze te beperken door het toepassen van beheersmaatregelen. Ook bij dit proces ligt een paradox op de loer: die van logica en creativiteit. De marathon wordt al vele jaren georganiseerd conform een vastgesteld draaiboek en protocollen. Vanuit vele jaren ervaring is een hecht samenwerkingsverband ontstaan dat vanuit een 'best practice' situatie de Rotterdam Marathon organiseert. Alle fasen en stappen die in dit proces genomen worden, volgen elkaar logischer wijs op en vormen als ware een keten. Verschillende actoren hebben weliswaar verschillende belangen en percepties, maar zijn wel gecommitted aan dat ene doel: het laten doorgaan van de marathon. Hierin schuilt een gevaar. Er ontstaat een soort van bedrijfsblindheid ten aanzien van en nieuwe situaties en nieuwe of veranderde risico's. Het gesloten *netwerk* van actoren biedt te weinig flexibiliteit en creativiteit om in te spelen op nieuwe situaties. Toch is dit voor wat betreft het *netwerk* rond de marathon een bewuste keuze. Toetreding tot het *netwerk* is niet vrij en bepaalde actoren, zoals de bewonersverenigingen worden geweerd.



Een tweetal andere paradoxen die herkenbaar zijn rond de organisatie van de Rotterdam marathon zijn die van ontwerpen versus ontvouwen en van vormen versus volgen. Net zoals bij het begrip beheersing gaat het bij vormen om de kneedbaarheid van het beleidsobject: het *evenement* en de macht van de organisatie die wil kneden: de gemeente. Al in een eerder stadium is geconstateerd dat de eigenlijke macht niet bij de gemeente ligt maar bij de directeur van de stichting. Vanuit deze constatering kan gesteld worden dat de gemeente slechts minimale mogelijkheden heeft tot vormen van het *evenement* en haar positie er dus één is van volgen. In het verlengde hiervan is er dus geen sprake van het ontwerpen door de gemeente maar ontvouwt de strategie zich terwijl het proces vordert.

#### 8.6.8 Conclusies en advies

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de aanbevelingen uit de drie casussen terug te vinden zijn in de Rotterdam Marathon.

##### Actoren

Het *netwerk* van de Rotterdam Marathon is een gesloten *netwerk*. Contact tussen de actoren vindt vooral plaats in het dienstenoverleg dat niet vrij toegankelijk is. Zo worden bijvoorbeeld de bewonersverenigingen geweerd uit het *netwerk*. De organisatie wil gesloten blijven, om zichzelf te beschermen tegen ongewenste invloeden. Tot nu toe blijken actoren buiten het *netwerk* niet sterk genoeg om de organisatie te kunnen frustreren. Dit komt vooral doordat de organisatie probeert door informeel overleg de relatie met actoren buiten het *netwerk* goed te houden.

Punt van aandacht is de betrokkenheid van alle actoren. Op dit moment is die betrokkenheid vooral gebaseerd op het draagvlak dat aanwezig is bij een aantal cruciale gemeentelijke actoren. Het is van belang deze betrokkenheid te borgen, ook indien er personele wisselingen plaatsvinden. Het ingevoerde spoorboekje is daartoe een aanzet. Door verdere institutionalisering van het proces wordt betrokkenheid geborgd en voor de toekomst vastgelegd. Uitvoering hiervan blijft uiteraard mensenwerk en zal altijd op persoonlijke manier ingevuld worden, maar wel via vooraf bepaalde kaders. Op de wijze wordt een centrale sturing bewerkstelligd.

- Maak het netwerk toegankelijk voor alle relevante actoren
- Borg de betrokkenheid van de actoren, door middel van institutionalisering van het proces

##### Sturing

Het netwerk rondom de Rotterdam marathon is goed georganiseerd. De sturing binnen het netwerk geschiedt vooral door de netwerkmanager (Mario Kadics). De gemeente participeert in het netwerk. Vanuit haar behoefte wordt vooral via institutionele kaders gestuurd. De persoonlijke betrokkenheid, aangevuld met deze geïnstitutioniseerde sturing is krachtig.

Samengevat kan het *netwerk* getypeerd worden als een vorm van *governance* sturing, terwijl de achterliggende processen institutioneel worden belegd. Hierin schuilt het *risico* dat het project gehinderd wordt door institutionele geldingsdrang. Echter vanwege de betrokkenheid van alle actoren, hun wederzijdse afhankelijkheid, het belang van het *evenement* voor de stad en de wil om het *evenement* te laten slagen, is de combinatie van *governance* en institutionele sturing een ideale mix. Hierdoor ontstaat de zekerheid van voortgang van de marathon met een waarborg van openbare orde en *veiligheid*. Sturing is gericht op het delen van informatie en kennis over de samenleving, de risico's en overige factoren. De besluitvorming geschiedt op basis van consensus.

- Handhaaf de sturingsvorm waarvoor gekozen is

##### Samenleving

Er is geen sprake van interactieve besluitvorming tussen instituties: vooral ambtelijke organisaties, de Stichting, de BV, de bewonersvereniging, de winkeliers, de kerken etc. Het *evenement* is iets wat de burgers, winkeliers en andere actoren van Rotterdam, direct in hun leefomgeving raakt. Daardoor zijn partijen wel betrokken. De winkeliers, bewoners en de kerk worden geweerd uit het *netwerk* en

hebben daardoor geen macht in het *netwerk*; maar zij kunnen wel de besluitvorming beïnvloeden in de vorm van hindermacht.

- Betrek de samenleving meer om het draagvlak voor het evenement te behouden

### **Perceptie**

Er is eenduidigheid in beeldvorming tussen actoren, ook waar het gaat om de vraag of iets een risico is of niet. Deze informatie blijft binnen het netwerk besloten.

Vastlegging van afspraken binnen het dienstenoverleg is van belang, zodat er eenduidige beeldvorming kan ontstaan, en deze informatie gedeeld kan worden met actoren die niet participeren in het netwerk. Begripsduiding, evenals aspecten als verantwoordelijkheid kunnen door de context of verschuiving in de tijd veranderen. Het is dan zaak scherp te blijven en alle actoren te betrekken zodat deze informatie wederom eenduidig is.

De perceptie van de gemeente ten aanzien van risico's is de garantie van de openbare orde en *veiligheid* (intern *risico*), in het bijzonder de stroomlijning van grote mensenmassa's op een klein oppervlak en het vrijhouden van vluchtroutes voor hulpdiensten en het *risico* van terroristische aanslagen (extern *risico*), in het bijzonder vanwege de kans op 'succes' van een aanslag bij grote mensenmassa's op een klein oppervlak

- Stel de relevante beeldvorming en kennis breed beschikbaar, dus ook voor actoren die niet participeren in het netwerk

### **Evaluatie**

Er wordt onvoldoende uitgegaan van de individuele evaluaties van de verschillende actoren, en slechts vanuit een centrale evaluatie terug gekeken. Hierdoor wordt er informatie gemist en loopt men het risico van suboptimalisatie.

- Koppel de verschillende evaluaties aan elkaar, zodat ieder vanuit zijn eigen discipline een volledig beeld kan schetsen van zijn ervaringen

### **Beheersmaatregelen**

Het opheffen van de Veiligheidsstaf is geen verstandige keuze. Het is van belang dat er een centraal coördinerend beheerorgaan is, waarin alle disciplines vertegenwoordigd zijn. Zodoende blijft informatie niet hangen 'in de kolom'. Beheersing van het totale evenement vervalt hiermee anders tot een routineklus binnen de eigen discipline. Juist waar het gaat om cruciale beslissingen zijn standaardisatie en protocollen niet de geëigende middelen.

In het kader van risicomanagement is het van belang restrisico's te benoemen en een uitspraak te doen of deze wel of niet acceptabel zijn. Dit impliceert dat het niet mogelijk is alle risico's uit te sluiten. Risico's, in meer of mindere mate, horen nu eenmaal bij de Rotterdam Marathon. Tijdens het dienstenoverleg wordt uitvoerig gesproken over de risico's, de beheersmaatregelen en de acceptatie van restrisico's. Er worden uitvoerige scenario's bedacht om vervolgens te beoordelen hoe hiermee om te gaan. Het risicobesef is hoog en er wordt voldoende geanticipeerd op aspecten die mis kunnen gaan. Om dit proces optimaal te maken is lerend vermogen van het netwerk een belangrijk punt. Elke marathon verschilt weer van de vorige, zo ook de scenario's en de risico's. Door te leren van voorgaande jaren ontstaat een steeds gedetailleerder beeld van de mogelijke risico's waardoor er steeds beter geanticipeerd kan worden op zaken die mis kunnen gaan. Specifiek aandachtspunt bij dit leerproces is de vastlegging. Maar al te vaak is de kennis en ervaring aanwezig in de hoofden van mensen. Door archivering ontstaat een kennisbank waaruit geput kan worden, ook door mensen die minder ervaring hebben en waar anticipatie en beheersing bij gebaat zijn.

- Handhaaf de Veiligheidsstaf voor het evenement Rotterdam Marathon
- Creëer een kennisbank met data over risico's en beheersmaatregelen

## 9 Concluderend deel

In hoofdstuk acht zijn ex post in drie casussen conclusies getrokken die in de vorm van aanbevelingen ex-ante zijn toegepast op de vierde casus. In dit hoofdstuk worden deze conclusies op hoofdlijnen gehergroepeerd als antwoord op de deelvragen die in paragraaf 1.4 zijn gesteld. Dit hoofdstuk eindigt met de beantwoording op de onderzoeksvraag.

### 9.1 Houding van de samenleving

De eerste invalshoek waarmee naar de werkelijkheid gekeken wordt, is die van de samenleving in combinatie met risico's. De samenleving levert draagvlak voor beslissingen van de overheid en indirect via het parlement heeft de samenleving invloed op wetgeving en besluitvorming. Om goed in te kunnen schatten wat de overheid moet doen ten aanzien van risico's is het dus van belang om een beeld van de houding van de samenleving ten aanzien van risico's te verkrijgen. De eerste deelvraag luidt dan ook:

**Wat is de houding van de samenleving ten aanzien van risico's bij evenementen?**

De basishouding van de samenleving ten aanzien van risico's is niet eenduidig uit de vier casussen te destilleren; daarvoor waren de beelden over dit onderwerp te divers. Er zijn wel indicaties ten aanzien van deze houding te geven:

- De houding van een aanzienlijk deel van de samenleving lijkt te zijn dat er niet wordt gedacht in termen van risico's;
- Er is sprake van onderschatting van risico's door deelnemers en bezoekers. Bijvoorbeeld bij de casus Nijmegen heeft een aanzienlijk deel van het deelnemersveld de adviezen betreffende warm weer in de wind geslagen;
- Kennelijk verwacht de samenleving dat de overheid de risico's wegneemt. Als er een trap is waar geen bordje op hangt dat je er niet met 20 man op mag dansen, zal het wel mogen en kunnen;
- Als vervolgens een incident plaatsvindt, houdt men de overheid aansprakelijk. In de casus Utrecht was vooral de gemeente onderwerp van discussie en nog steeds loopt er een strafrechtelijk onderzoek naar een ambtenaar. De vraag of het verstandig is om met 20 man op een trap te dansen, is veel minder prominent gesteld;
- Er is een houding herkenbaar waarbij 'eigen plezier' prevaleert boven 'collectieve risico's'. Dit conflicteert. Zo had een deelnemer aan de Rotterdam Marathon geen enkel begrip voor het stopzetten van de wedstrijd, omdat hiermee zijn belang werd doorkruist;
- Er is niet alleen hang naar sensatie evenementen. Ook sportieve evenementen (Nijmegen, Rotterdam) en culturele evenementen (Utrecht) groeien nog steeds in populariteit;
- Handhaving wordt als hinderlijk ervaren. De aanwezigheid van politie in de casus Utrecht wordt als ongewenst gezien. Ook bij casus Nijmegen blijkt dat uitsluiting door het individu niet geaccepteerd, zelfs indien dit op medische gronden geschiedt: "wie ben jij om mij uit de wedstrijd te halen?"

Alleen de kennis over de houding van de samenleving volstaat niet. Er moet vervolgens ook gehandeld worden. Of er moet, ter verkrijging van draagvlak, ook met de kennis omgegaan worden. Dit leidt tot de tweede deelvraag:

**Hoe kan de overheid met de houding van de samenleving ten aanzien van risico's bij evenementen omgaan?**

- De overheid moet zich realiseren wat de houding van de samenleving is en dat deze houding invloed heeft op de overheid en haar besluitvorming. Als gevolg van de houding van de samenleving zijn besluitvormingsprocessen gepolitiseerd. Dit maakt dat bestuurders leidend moeten zijn waar het om deze besluitvormingsprocessen gaat. De afwegingen welk risico toelaatbaar is of niet, is daarmee minder rationeel te bepalen en meer een politieke keuze geworden.

- Individuele verantwoordelijkheid ten opzichte van collectieve verantwoordelijkheid is een glijdende schaal. Bij het lopen van een marathon bij 15 graden is de zorg voor de gezondheid een individuele verantwoordelijkheid. Bij een temperatuur van 27 graden is het wellicht een collectieve verantwoordelijkheid. Door de glijdende schaal is het niet mogelijk om vooraf exact te bepalen wanneer individuele verantwoordelijkheid overgaat in collectieve verantwoordelijkheid. Vanuit dit besef wordt duidelijk dat het besluit om al dan niet in te grijpen sterke bestuurlijke besluitvorming vraagt. De organisatie van grote evenementen vraagt krachtig bestuur.
- Afhankelijk van de mate waarin individueel gedrag van invloed is op het integrale risico moeten mensen gewezen worden op hun individuele verantwoordelijkheid. Zo is herkenbaar dat bij de Rotterdam Marathon er wel voorlichting plaatsvindt, terwijl dat bij de Red Bull Air Race niet gebeurt.

## 9.2 Complexe vraagstukken

Een tweede invalshoek waaruit naar de samenleving en de rol van de overheid in die samenleving gekeken wordt, is vanuit complexe vraagstukken. Waar in het verleden besluitvorming eenduidig tot stand kwam en via hiërarchische lijnen werd geïmplementeerd, is een dergelijke hiërarchische besluitvorming nu veel lastiger. Burgers en al dan niet maatschappelijke organisaties leggen zich minder gemakkelijk bij besluitvorming neer en wensen daar direct invloed op te hebben. In de theorie worden daar redenen voor aangedragen, toenemende individualisering en informatisering zijn daar twee voorbeelden van. De deelvraag die in dit kader gesteld kan worden luidt dan ook:

**Wat maakt de organisatie van evenementen een complex probleem?**

- De samenleving in de vorm van maatschappelijke organisaties en verenigingen verwachten te worden betrokken bij besluitvorming over evenementen. Dit gebeurt echter maar zelden. Vaak worden deze actoren buiten de netwerken gehouden. Een voorbeeld daarvan is het gesloten netwerk van de Rotterdam Marathon. De complexiteit zit erin dat extra actoren moeten worden toegelaten tot het netwerk, met nieuwe en eigen belangen en strategieën. Indien deze actoren niet worden toegelaten, kunnen zij door middel van bezwaar en beroep hun hindermacht uitoefenen.
- Er is indirecte invloed van actoren uit de samenleving in het besluitvormingsproces rond evenementen, bijvoorbeeld via de media of via politieke kanalen. Zo gaat de Nijmeegse Vierdaagse onder maatschappelijke druk toch door.
- Een specifiek risico bij evenementen is de grote onzekerheid; noch de organisator noch de gemeentelijke overheid is vooraf in staat alle risico's in te schatten. Er zijn vele onvoorspelbare factoren, zoals het weer, het soort publiek en de omvang daarvan, de invloed van het eindresultaat van het evenement op het publiek en zo voort.
- Los van de waardeafweging tussen de verschillende actoren binnen het netwerk wordt het probleem complexer naarmate er politieke keuzes gemaakt dienen te worden. De vraag is steeds wat de goede balans is tussen het spektakel van het evenement en de daarbij behorende risico's. Hoever een gemeente daarin wil gaan, wordt bepaald door politieke, culturele en historische overwegingen. In de Nijmeegse Vierdaagse is het ondenkbaar dat het evenement in een andere maand dan juli wordt gehouden, ondanks de impact van het weer. Dat maakt de besluitvorming complexer.
- Naast het hoofdevenement ontstaan vaak nevenactiviteiten die buiten het netwerk van het hoofdevenement plaatsvinden. Ieder wil uiteindelijk een graantje van het succes van het hoofdevenement meepikken (free-rider gedrag). Vanuit risicobesef is een integrale benadering van alle activiteiten van belang. Dit lukt vaak niet, wat het probleem complex maakt. Een alternatieve oplossing is het verbieden van nevenactiviteiten en nadrukkelijke handhaving hiervan. Dit wordt maatschappelijk niet geaccepteerd.

## 9.3 Belang van instituties

Een belangrijk deel van (overheids)handelen is geïnstitutionaliseerd. Voor een deel is gedrag vastgelegd in afspraken: neem verkeersregels, of zijn beleidsterreinen bij een zeer beperkt aantal organisaties belegd: zo is het bestrijden van brand belegd bij de brandweer. In deze instituties is

kennis samengebald en eenduidigheid in regels en afhandelingsscenario's maakt dat handelen voorspelbaar en snel en met een minimum aan overleg kan plaatsvinden. Bovendien wordt met handelen volgens regels en procedures in overheidsinstituties voldaan aan principes als: controleerbaarheid, legaliteit, transparantie en dergelijke. De keerzijde van de medaille is dat snel maatwerk leveren afwijkend van bestaande regels en procedures voor instituties doorgaans lastig is. Bovendien zijn bij complexe besluitvormingsprocessen vaak meerdere instituties betrokken. De verschillende deelterreinen die deze instituties in zich hebben, dienen dan op elkaar te worden afgestemd. Het bijna standaardvoorbeeld is de brandweerverordening die eist dat een deur van een openbare gelegenheid naar buiten toe openslaat en een gemeentelijke verordening die dit verbiedt. De vijfde deelvraag die gesteld wordt is dan ook:

**Welke invloed hebben (overheids)instituties bij besluitvormingsprocessen rondom evenementen?**

In het gehele besluitvormingsproces hebben instituties nadrukkelijk invloed. Deze invloed uit zich op een aantal manieren.

- Omdat instituties via standaardisatie en protocollen werken, is een belangrijk deel van risicobeheersing al belegd. Bestuurders en organisatoren hoeven daardoor over veel zaken niet elke keer opnieuw na te denken. In Utrecht werken de kolommen prima, ondanks het feit dat het aspect veiligheid onvoldoende was belegd.
- Complexe problemen zijn beter behandelbaar door gebruik te maken van de expertise binnen instituties en het probleem daar te beleggen
- Instituties hebben een sterke focus binnen hun eigen kolom. In een besluitvormingsproces waar de focus op het integrale veiligheidsbeeld ligt is het lastig om de afzonderlijke instituties naar het totaalbeeld te laten kijken.
- Een afgeleide conclusie hiervan is dat een behoorlijk aantal instituties een cruciale rol speelt binnen de organisatie van een evenement. Deze instituties zijn doorgaans onmisbare en onvervangbare actoren.
- De afzonderlijke doelen van instituties verschillen. Indien deze doelen met elkaar conflicteren komt het doel van het netwerk onder druk te staan.

#### 9.4 Sturing

Ondanks de veranderende rol van de samenleving en de complexiteit van de problemen waar de overheid mee te kampen heeft, moeten er wel besluiten genomen worden; er moeten keuzes gemaakt worden in het toekennen of afwijzen van een evenementenaanvraag en er moeten tijdens de uitvoering van het evenement afwegingen worden gemaakt over toezicht en handhaving.

**Hoe stuurt de overheid in het proces dat leidt tot de realisatie van evenementen?**

- De overheid stuurt nadrukkelijk via institutionele kaders. Dit doet zij door het toepassen van opgestelde regels (centrale wetgeving), door het opstellen van eigen regels (APV) en in het bijzonder door het opstellen van vergunningverlening en evenementenbeleid.
- Een manier van sturing betreft handhaving en toezicht. De keuze in welke mate dit plaatsvindt, is evenementgebonden.
- Hoewel de realisatie van evenementen binnen netwerken tot stand komt, is voor de kwaliteit van het netwerk sterke centrale sturing van cruciaal belang. De centrale sturing dient te komen vanuit het bestuur, in het bijzonder de burgemeester. Deze functionaris is ook eindverantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. In Utrecht ontbrak het aan sterke sturing vanuit het bestuur. Na het incident heeft de gemeente het advies van Schutte overgenomen om de eindverantwoordelijkheid bij de burgemeester te leggen
- Als er meerdere eindverantwoordelijken zijn voor een evenement, vindt sturing alleen maar plaats door middel van procesmanagement. Dit is duidelijk herkenbaar in de casus Nijmegen. Het gevolg daarvan is dat het doel niet eenduidig is en de realisatie van het evenement een langdurig en onvoorspelbaar proces is.

- De overheid stuurt door vorming van het netwerk en participatie; er worden gekozen welke actoren wel of niet worden toegelaten tot het netwerk, welke aspecten wel of niet besproken worden, welke ruimte er is voor discussie en waar de macht ligt binnen het netwerk
- De gemeentelijke overheden sturen vooral vanuit politieke wenselijkheid en haalbaarheid. Rotterdam profileert zich als evenementenstad, dus is er grote politieke wil en steun.
- Er wordt vooral outputgericht gestuurd. Het resultaat (de realisatie van het evenement) staat bij outputsturing niet ter discussie. Maar als de middelen (mensen, geld) onvoldoende zijn om de openbare orde te handhaven of de gemeentelijke organisatie onevenredig onder druk komt te staan, dan heeft dat zijn weerslag in het aantal evenementen of de omvang van de evenementen. Ondanks het feit dat Rotterdam zich wil profileren als evenementenstad, is bewust gekozen voor een beperkt aantal grootschalige evenementen. Bij meer evenementen kon de gemeentelijke organisatie de openbare orde niet meer garanderen.

## 9.5 Risicomanagement

Naast de algemene beschrijvingen over sturing in complexe processen in het algemeen speelt ook het managen van risico's in het bijzonder een rol. Daarnaast hebben *evenementen* het karakter van een project. Hoewel veel *evenementen* niet als unieke eenmalige gebeurtenissen kunnen worden gezien, hebben ze bijvoorbeeld wel een duidelijk gedefinieerd begin en einde. In aanvulling op de meer algemene sturing in complexe processen luidt de zesde en laatste deelvraag dan ook:

Op welke wijze past de overheid risicomanagement toe op evenementen?

- De drie casussen geven een verschillend beeld van de wijze waarop risicomanagement wordt toegepast. In het bijzonder Utrecht blijft achter waar het gaat om de toepassing van risicomanagement.
- Er wordt nadrukkelijk gebruik gemaakt van expertise die is opgebouwd in voorgaande jaren. Dit is terug te zien in evaluaties na afloop van een evenement die worden gebruikt als input bij de organisatie van een nieuw evenement. Maar dit is ook terug te zien in de benadering van de risico's op zich. In Utrecht ging het al jaren goed, dus waarom zou het dit jaar mis gaan?
- De overheid maakt gebruik van de expertise van private organisaties om een deel van het risicomanagement te realiseren. Daarmee haalt de overheid kennis binnen op een specifiek terrein
- De organisator wordt steeds meer verantwoordelijk gesteld voor de voorbereiding en uitvoering van risicomanagement. Bij de Red Bull Air Race moest de organisator een compleet risicoplan voorleggen.
- Een deel van het risicomanagement van de overheid is op uniforme wijze geïnstitutionaliseerd. Een voorbeeld daarvan is de GRIP-categorisering, maar ook het indelen van het land in veiligheidsregio's.
- Door coördinatieplannen en draaiboeken wordt geprobeerd om de institutionele grenzen te slechten. Zo heeft de Red Bull Air Race een *gecolokeerde meldkamer*.
- Er worden evenementgebonden draaiboeken gemaakt.

## 9.6 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat betekenen de invloeden van de risicosamenleving, netwerken en instituties voor de wijze waarop de overheid risicomanagement kan toepassen bij de organisatie van evenementen?

Risicomanagement biedt een stapsgewijze aanpak voor het managen van risico's. Het is een specialistisch terrein met eigen bijzonderheden en uitgewerkte aanpakken. Dit maakt het een technische tool om stapsgewijs risico's te minimaliseren of eventueel zelfs te elimineren. Ook voor de overheid kan het deze functie vervullen.

Zoals in de voorgaande paragrafen nog nader is geduid, opereert de overheid onder invloeden van de samenleving, is een groot deel van haar handelen institutioneel belegd en hebben veel actoren al dan niet gewenst invloed op het besluitvormingsproces. Dit leidt er zeker niet toe dat risicomanagement door de overheid niet toepasbaar is, maar wel dat enkele extra aandachtspunten moeten worden toegevoegd.

Deze aandachtspunten zijn de volgende:

- Vanwege de invloed van de samenleving op de besluitvorming is een deel van de besluitvorming rondom risico's bij evenementen politiek bepaald. Door deze politieke invloeden kunnen spanningen ontstaan tussen technisch-instrumentele aspecten rondom het managen van risico's en politieke aspecten rondom de mate van acceptatie van risico's.
- Beheersmaatregelen worden slechts deels geaccepteerd door de samenleving. Er is een spanning tussen de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers/bezoekers van evenementen en collectieve beheersmaatregelen (die voortkomen uit collectieve verantwoordelijkheid). Echter, indien het misgaat, wordt de overheid verweten dat de handhaving onvoldoende was. Het argument van individuele verantwoordelijkheid verdwijnt dan naar de achtergrond.
- Omdat de overheid bij de organisatie van evenementen in een netwerk participeert, wordt risicomanagement bemoeilijkt. De meest optimale vorm van toepassing van risicomanagement is centrale sturing. Binnen netwerken geschiedt sturing op basis van consensus, dus ook consensus over risico's en beheersmaatregelen. Daarmee wordt het moeilijk voor de overheid om haar invloed te houden.
- Een groot deel van het risicomanagement is binnen de overheid institutioneel belegd. Het grote voordeel hiervan is dat de beheersing van risico's in grote mate is gestandaardiseerd en geprofessionaliseerd. Het heeft ook als resultaat dat vrije keuze om andere organisaties te kiezen, is beperkt; men kan niet om actoren als de brandweer, politie of ambulancediensten heen bij de organisatie van evenementen.
- Vanwege de verkokering van instituties is het lastig om integraal veiligheidsbeleid te voeren.
- Vanwege de machtspositie van instituties is integrale top-down sturing binnen de overheid moeilijker te realiseren. Er is een krachtige bestuurder nodig om dit toch te realiseren. Projectmanagement en procesmanagement dienen daarbij naast elkaar te worden toegepast.
- Aangezien de overheid zich in een complexe omgeving bevindt, dient bij het toepassen van risicomanagement met deze omgeving rekening te worden gehouden. Vandaar dat de diverse stappen die vanuit risicomanagement worden voorgeschreven, gerelateerd moeten worden aan de inzichten die vanuit netwerkperspectief, institutioneel perspectief en de risicosamenleving worden geschetst.

# Epiloog

Ter afsluiting van deze scriptie willen wij de meest opmerkelijke ervaringen van ons onderzoek, in relatie tot de opleiding bestuurskunde, naar voren halen.

## Onderzoeksvraag

Lopende het eerste studiejaar van de deeltijdopleiding Bestuurskunde heeft in Nederland een aantal incidenten plaatsgevonden, die veel maatschappelijke aandacht trokken. De casus die zich afspeelt in Utrecht en Nijmegen zijn daar voorbeelden van. Wat ons opviel was, dat steeds met een beschuldigende vinger naar de (gemeentelijke) overheid werd gewezen. Zonder bestuurskundige kennis lijkt dat misschien terecht, maar hoe denken wij daar over vanuit een bestuurskundig perspectief? Biedt de kennis en het inzicht in bestuurskundige processen, aanknopingspunten om anders, of ten minste genuanceerder, te denken over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid? En over de rol en verantwoordelijkheid van het individu?

Het is opvallend hoezeer we voorafgaand aan het onderzoek op één lijn zaten;

“Je bent toch niet wijs als je met 20 man op een bruggetje gaat dansen, ook al staat er geen verbodbordje. En als je er onder gaat staan ben je helemaal niet fris.”

Marijn

Maar dat is achteraf zo makkelijk om te zeggen. De bestuurskunde leerde ons dat een belangrijke rol van de overheid is om de burger te beschermen tegen risico's die hij slechts zeer gedeeltelijk zelf kan beïnvloeden. Het ingewikkelde aan dit soort kwesties is nu om de scheidslijn te trekken tussen wat iemand zelf kan beïnvloeden en wat niet, waar iemand zelf over na moet denken en waarover niet; wat is je individuele verantwoordelijkheid en wat is collectieve verantwoordelijkheid. Uitspraken daarover zijn omgeven door normatieve standpunten, omdat de scheidslijn nauwelijks te objectiveren is. Wat we in de praktijk hebben gezien is dat iedereen worstelt met die vraag.

We hebben veel tijd geïnvesteerd in de formulering van de onderzoeksvraag en hebben er uiteindelijk voor gekozen de nadruk te leggen op het managen van risico's bij evenementen. Hiervoor hebben we gekozen omdat we zagen dat vanuit de samenleving er een hang is naar risicovolle evenementen. Het managen van risico's is een middel om de kans op een calamiteit, en daarmee de kans op bestuurlijke impact, te verkleinen.

“Je moet er voor zorgen dat de beschuldigende vinger niet bij voorbaat al naar jou wijst”

Paul

De waarde van de opleiding bestuurskunde is het inzicht, dat het managen van complexe vraagstukken voor overheidsorganisaties een andere dynamiek betekent dan het managen van complexe vraagstukken voor het bedrijfsleven. Het is opvallend hoe expliciet dit in de casus naar voren komt. We hebben geen vergelijkend onderzoek gedaan tussen bedrijfsleven en overheid, maar we denken toch een aantal elementen te herkennen; de invloed van de maatschappelijke context, legaliteit en legitimiteit, checks & balances binnen de eigen organisatie en politieke invloed, zijn voorbeelden van factoren die de complexiteit voor overheidsorganisaties vergroten. De bewegingsvrijheid van de overheid is kleiner dan in het bedrijfsleven, omdat de overheid veel meer onderhevig is aan genoemde factoren.

Een algemene les is dat de overheid altijd opereert op terreinen waar de markt er niet meer uitkomt. Dit betekent dat je altijd verschillende belangen moet dienen. Het is daarbij moeilijk om één belang te laten prevaleren.

“De overheid is het podium waar conflicterende waarden getafeld worden. Vaak moet de overheid meerdere ballen in de lucht houden. ”

Marijn

## Theorie

De theoretische kaders zijn gezocht bij het onderzoeksonderwerp. Vanuit het denken over de overheid, de samenleving, risico's en evenementen, kwamen we snel bij de inzichten van Beck en Boutellier over de risicosamenleving. Het concept risicosamenleving is zeer toepasbaar gebleken. We hebben dit concept als gegeven genomen, en niet als onderzoeksconcept. De manier waarop we



theoretische concepten hebben gekozen, is ook bepalend geweest voor de literatuurkeuze. Omdat je de risicosamenleving als gegeven beschouwd, beperk je het aantal te gebruiken bronnen tot datgene wat wij representatief vonden voor dit onderwerp.

Daarnaast hebben we verschillende theorieën toegepast op de onderzoeksvraag. In de theorieën is een selectie gemaakt. Om het managen van risico's bij evenementen te beschrijven, hadden we ook andere theorieën kunnen hanteren;

- we hadden kunnen focussen op politiekambtelijke theorieën, om hiermee de politiekambtelijke interactie bij besluitvormingsprocessen in kaart te krijgen
- we hadden kunnen uitgaan van managementtheorieën om het functioneren van bestuurders te kunnen analyseren
- we hadden kunnen inzoomen op integriteitvraagstukken om te onderzoeken of en in welke mate integriteit in besluitvormingsprocessen een rol speelt.

Dat heeft allemaal met het managen van risico's te maken.

Ook de studierichting is bepalend geweest voor de theoriekeuze. We doen geen juridisch advies, en we kijken niet expliciet naar de sociologische kant van het verhaal. We doen een bestuurskundig onderzoek. Hierin zit ook een beperking; hoewel het probleem van vele kanten benaderd is, zijn er nog evenzoveel invalshoeken van waaruit het vraagstuk zou kunnen worden benaderd. De bestuurskundige invalshoek is maar een deel van de waarheid.

“Enerzijds geeft de theorie richting, en is het een middel geweest om het verhaal te sturen. Anderzijds beperkt het je in je beeldvorming over de werkelijkheid.”

Jasper

Onze theoriekeuze is enerzijds gebaseerd op toepasbaarheid en relevantie, anderzijds gebaseerd op onze eigen interesse en voorkeur. Deze keuze is plausibel, maar dat wil niet zeggen dat een andere invalshoek minder plausibel zou kunnen zijn.

### **Analysekader**

We hebben een model ontwikkeld op basis waarvan we gestructureerd naar de empirie konden kijken. Een model waarin maatschappelijke en bestuurlijke elementen worden gekoppeld aan risicomangement. Daarmee hebben we de complexe theoretische concepten hanteerbaar gemaakt.

Het probleem bij de ontwikkeling van het model was de vraag, wat nu kenmerkend was voor de raakpunten van risicomangement met de samenleving en het openbaar bestuur. We moesten in staat zijn te analyseren op welke onderdelen de specifieke kenmerken van de theorieën op elkaar ingrijpen. We zijn zelf van mening dat we hierin geslaagd zijn. Bovendien is het analysekader in de praktijk een bruikbaar model gebleken, omdat we het goed hebben kunnen toepassen en het model inzicht heeft gegeven. Tijdens de interviews konden we op basis van het model gestructureerd tot de kern van het probleem komen.

“Nadeel van het model is dat het een model is. Het blijft een simplistische weergave van de werkelijkheid.”

Paul

Uitkomsten uit een model zijn niet hard, omdat de input niet hard is maar is gebaseerd op (theoretische) keuzes. Daarmee geeft de uitkomst van het model slechts een stukje van de waarheid. We denken dat ondanks dit nadeel, het analysekader een zeer praktisch model is waarmee de complexiteit van evenementenorganisatie in kaart kan worden gebracht. Het is uiteindelijk geen puur theoretisch model geworden, maar eerder een denkraam ter ondersteuning van een organisatieadvies of beleidsadvies waarin de theorie wordt toegepast.

### **Empirie**

Omdat de werkelijkheid erg complex bleek, hebben we getracht door meerdere casus te beschrijven, en meerdere actoren per casus te interviewen, een breed beeld van de werkelijkheid te schetsen. Daarbij hebben we niet alleen met de gemeentelijke actoren gesproken, maar ook met de organiserende actoren, die vaak buiten de gemeentelijke arena acteren. Om tot een relevante en representatieve casus te komen, hebben we een lijst uitgedraaid met ruim 300 rampen sinds de Sint-Elisabethvloed uit 1421. Vervolgens hebben we hier de evenementen

uitgefilterd en zijn we gekomen tot een 10-tal interessante evenementen. We hebben bewust gekozen voor een mix van hoog- en laag risico en voor evenementen met- en zonder incident. We wilden zodoende een balans vinden tussen overeenkomsten en verschillen, vanuit een breed evenementenperspectief. Er is bewust niet voor gekozen om bijvoorbeeld alleen voetbal evenementen te analyseren.

De beperking van het empirisch onderzoek is, dat we algemene uitspraken doen naar aanleiding van de bestudering van slechts vier casus. Alle casus vinden plaats in grote steden, wat de diversiteit beperkt. Zodra je selecteert, beperk je het werkelijkheidsbeeld.

“Omdat er al zoveel onderzoek is gedaan naar de verschillende casus, is het moeilijk om origineel te blijven in je keuze en in je analyse.”

Jasper

Het hele proces van empirisch onderzoek is een kwestie van keuzes. Welke casus kies je, welke actoren wil je interviewen, hoe ga je interviewen, op welke schriftelijke bronnen baseer je jezelf? Deze zaken zijn heel bepalend voor je beeldvorming, en dus op het resultaat van het onderzoek. Daarnaast is het van invloed met welke bril je zelf naar de situatie kijkt. Ook de informatie die je gebruikt is al geïnterpreteerd en geselecteerd. Daar moet je je bewust van zijn.

“Zijn we er nou in geslaagd om representatieve keuzes te maken? Ik hoop dat we goede keuzes hebben gemaakt en dat ze ons niet te ver van de kern van de zaak hebben afgebracht.”

Marijn

## De bedoeling van deze scriptie

“Het gaat erom de schade voor de overheid te beperken. Maar je hebt nooit alles in de hand. Bovendien willen we geen politiestaat zijn en hebben altijd met individuen en elementen te maken die je niet kunt sturen.”

Marijn

De bedoeling was om er achter te komen wat de overheid kan doen om niet in de positie van de beklagdenbank te komen.

Invloeden van de samenleving blijken van grote invloed op de positie en beeldvorming over de overheid. Die beeldvorming veranderen is zeer moeilijk, dus moet de overheid ervoor zorgen dat ze gedegen en betrouwbaar te werk gaat om negatieve beeldvorming te voorkomen of te kunnen weerleggen. In ons onderzoek hebben we aanwijzingen gevonden dat deze strategie kan werken. Wat ons betreft leert dit onderzoek dat de overheid zich vooral bewust moet zijn van de worsteling met de scheiding tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid en goed moet nadenken over de vraag wat dit betekent voor de organisatie van een evenement.

Een andere belangrijke constatering is dat persoonlijke kwaliteiten van bestuurders een belangrijke rol spelen; een goede organisator met een slechte besluitvormer levert in potentie problemen op. Het feit dat de overheid in haar besluitvorming en uitvoering wordt beïnvloed door een veelheid aan factoren, is wellicht voor een buitenstaander een verrassende conclusie, maar na twee jaar bestuurskunde lijkt dit voor ons een open deur.

“De overheid zal altijd onder vuur blijven liggen als zich incidenten voordoen”

Paul

Om uit het beklagdenbankje te blijven zou de overheid meerdere sporen kunnen bewandelen. Wij hebben gekozen voor de route om risico's te minimaliseren. Een andere route zou kunnen zijn hoe de overheid de publieke opinie zou kunnen beïnvloeden, door bijvoorbeeld het voeren van campagnes, waardenafwegingen vooraf inzichtelijk te maken of de verantwoordelijkheid af te schuiven. Omstandigheden waarbij individuele verantwoordelijkheden invloed hebben op collectieve risico's, zouden aan het individu expliciet kenbaar gemaakt kunnen worden. In ons onderzoek hebben we weinig aandacht besteed aan het beïnvloeden van de beeldvorming door de overheid.

Een ander aspect waar we in deze scriptie niet op zijn ingegaan, is de vraag wat de overheid nu moet doen met hetgeen onzeker blijft nadat een risicoanalyse is gedaan. Je kunt je onmogelijk op alles voorbereiden, omdat deels onbekend is wat zich gaat voordoen. Er blijft altijd een restrisico dat je als organisator van evenementen moet accepteren of afwijzen. Wat we niet hebben onderzocht is hoe

het keuzeproces van het restrisico verloopt. Publieke managers moeten leren omgaan met verschillende soorten onvoorspelbaarheid zonder te verdrinken in besluitenloosheid. Wellicht is het een suggestie om op dit specifieke terrein nader onderzoek te doen.

“De risicosamenleving is er echt. Mensen zouden wat meer hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen en wat minder naar een ander moeten wijzen.”

Jasper

### Samenwerking

Een onderdeel van de opleiding bestuurskunde is geweest om in groepjes ‘met wisselende contacten’ samen te werken, juist omdat een kernelement van de overheid bestaat uit het integreren van verschillende inzichten.

Deze scriptie is daar een ultieme testcase in geweest. Als je elkaar de ruimte gunt om inzichten te ventileren waarbij het doel en strategie voor elk hetzelfde is, kan deze wisselwerking een verrijking zijn voor allen, en daarmee voor het eindresultaat.

Wat de uitdaging is geweest om te komen tot een gemeenschappelijke doelstelling en een gemeenschappelijke strategie. Binnen de gemeenschappelijke doelstelling kunnen nog tal van nuances zijn.

“Ons doel is het opleveren van een voldoende scriptie per 22 mei. Maar ik neem met een zes genoeg, en jij pas met een zeven en een half, terwijl we beiden naar een acht streven”

Marijn

Juist omdat we het op de hoofdlijnen met elkaar eens waren, we overeenstemming hadden over de hoeveelheid energie die we bereid waren er in te steken en we elkaar de ruimte gaven om inzichten aan te dragen, is deze scriptie voor ons drieën ook inderdaad die verrijking gebleken.

“Om voor jezelf een goed resultaat te kunnen boeken, moet je soms meebuigen met een ander.”

Paul

“Voor goede samenwerking is wederzijds respect nodig. Het komt beter tot stand als je ook informeel goed met elkaar door een deur kan. Voor ons wordt goede samenwerking gekenmerkt door weinig normatieve uitspraken; meningen zijn niet meer of minder waard.”

Jasper

Behalve het feit dat we de afgelopen twee jaar veel kennis hebben opgedaan, heeft met name deze scriptie bijgedragen aan het ontwikkelen van specifieke vaardigheden. Zo heeft deze scriptie bijgedragen aan vaardigheden op het gebied van schrijven; ‘uitgesproken formuleren’ en ‘consequent formuleren’ en de opbouw van het betoog zijn van groot belang. Je moet er daarbij wel voor waken dat de formuleringen niet krampachtig worden. We hopen dat we ook daarin zijn geslaagd.

Een andere vaardigheid betreft een meer sociale vaardigheid; er moeten de juiste contacten geselecteerd worden, afspraken gemaakt worden, mensen geïnterviewd worden, je moet taxeren hoe open iemand is.

“Sociale vaardigheden worden op de proef gesteld wanneer personen niet samen willen werken”

Paul

### Tenslotte

“Niet gehinderd door enige kennis dacht ik twee jaar geleden dat de overheid een puinhoop was. Nu, na twee jaar bestuurskunde, begrijp ik hoe moeilijk het is om als overheid complexe zaken naar ieders tevredenheid georganiseerd te krijgen.”

“Een geformuleerde doelstelling van de opleiding was, dat je ging twijfelen aan wat je al wist. Er waren momenten dat ik twijfelde aan mijn twijfels. Het lijkt dan wel of je niets meer weet. Dat is het moment dat je keuzes moet gaan maken. Bestuurskunde is net het gewone leven. Je weet het niet, maar je moet toch beslissen.”

Paul

“Er zijn veel waarden, meningen en baasjes waar je rekening mee moet houden in het openbaar bestuur. Voor mij is dat lastig. Ik heb namelijk liever dat mensen gewoon doen wat ik zeg. Ik ben wel tot het inzicht gekomen dat dit vooral mijn probleem is.”

“Bestuurskundige theorieën en modellen zijn mooi, maar ook gevaarlijk. Je moet wel zelf blijven nadenken. De maatschappij gedraagt zich namelijk nooit volgens een theorie of model.”

**Marijn**

“Waar ik voor de studie dacht dat (vrijwel) alles maakbaar was, realiseer ik me nu dat dit een utopie is. Je kunt veel zaken hooguit in de marge sturen. Ik ben tot het inzicht gekomen dat je moet omgaan met de realiteit zoals die zich aandient.”

“Het nadeel van bestuurskundige wetenschap vind ik, dat er altijd wel een reden te verzinnen is waarom het niet klopt. Het is aan veel meer dynamiek onderhevig, bovendien context, tijd en plaatsgebonden. Theorieën geven daardoor relatief weinig houvast bij het oplossen van problemen. Je moet daardoor meer aannames doen en accepteren dat je niet alles van tevoren weet.”

**Jasper**

# Informatiebronnen

## Boeken:

- [1] **Abma, T., R.** In 't Veld; Handboek Beleidswetenschap, Boom, Amsterdam, 2001
- [2] **Adam, B., U.** Beck, J. van Loon; The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory, Sage, London 2000
- [3] **Beck, U.;** Risk Society: Towards a New Modernity, Sage, New Delhi 1992
- [4] **Beer, P. de;** Leven in de risicosamenleving; Boutellier, Drenth von Februar e.a., 2005
- [5] **Berger, P.L., B.** Berger; Sociology: A Biographical Approach, Harmondsworth 1976
- [6] **Boutellier, H.;** De veiligheidsutopie, Boom, Den Haag 2005
- [7] **Cachet, A., C.L.** Derickx, A. de Vos; Sturing van veiligheid, BMC, 2004
- [8] **Daft, R.L.;** Organization Theory and Design, South-Western College Publishing, Cincinnati Ohio 2001
- [9] **Edelenbos, J., R.** Monnikhof; Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: Lemma, 2001
- [10] **Edwards, A., Linze** Schaap; Vaardigheden voor de Publieke Sector, Coutinho, Bussum 2000
- [11] **Hill, M.;** The Public Policy Process, Pearson Education Limited, 2005
- [12] **Kickert, W.J.M., E.H.** Klijn & J.F.M. Koppenjan; Managing complex networks, Sage, London 1997
- [13] **Klijn, E.H., J.** Koppenjan; Managing uncertainties in networks, Routledge, 2004
- [14] **Klinkenberg, N., E.** Rietveld; De knikers en het spel, Ondernemerschap voor managers, Thema, 2002
- [15] **Mertens, F.J.H., R.** Pieterman, C.J.M. Schuyt, G. de Vries; Pech moet weg, Salome, Amsterdam, 2003
- [16] **Nielen, G.C.;** Van informatie naar informatiebeleid, Samson Bedrijfsinformatie, Alphen a/d Rijn, 2000
- [17] **Ringeling, A.B.;** Het imago van de overheid, Elsevier Overheid, 2004
- [18] **Schein, E.H.;** De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming, Scriptum: Schiedam, 2001
- [19] **Twist, M.J.W. van, M.C.** den Boer, B.P.A. van Mil, L. Geut; Beelden van bestuur; Berenschot trendstudie, Lemma, 2002
- [20] **Wildavsky, A.;** Searching for Safety, Transaction Books, New Brunswick, N.J. 1988
- [21] **Wit, B. de, R.** Meyer, K. Breed; Strategisch management van publieke organisaties, Lemma, 2000

## Rapporten en artikelen:

- [1] **Beckers, V.;** Risicomanagement en politiek, wie leidt/lijdt?, Uitreiking Risk Management Award, Universiteitsdag 2004
- [2] **Benschop, A.;** Zichzelf organiserende netwerken, Topologie en dynamiek van het internet, 2006
- [3] **Boin, R.A.;** De recalitrante organisatie, Blad bestuurskunde, Jaargang 5 nr 3, 1996
- [4] **Borghouts, H.C.J.L.;** Perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid. Bestuurskunde jaargang 11, mei 2002
- [5] **Boutellier, H.** <sup>[1]</sup>, in NRC Handelsblad, 8 augustus 2006
- [6] **Debroux, J.;** Het globaal casino. De netwerksamenleving van Manuel Castells, verschenen in TGL 56 (2000) 1
- [7] **Dijk, J.A.G.M. van;** Netwerken, het zenuwstelsel van onze maatschappij (Rede); november 2001
- [8] **Docters van Leeuwen, A.W.H.;** Toezicht op vertrouwen, vertrouwen op toezicht. Bestuurskunde jaargang 11, mei 2002
- [9] **Emmerich, J.R.R., P.F.** Claes, M.J.J. Smulders-Van Gennip; Risicomanagement, Introductie en oriëntatie, 4<sup>e</sup> herziene editie, 1999
- [10] **Eringa, P.;** Evaluatie Vierdaagse 2006. Gedaan door de gemeente Nijmegen onder leiding van gemeentesecretaris P. Eringa, 3 oktober 2006
- [11] **Hermans, L.M.L.H.A.;** Dat kleine stukje dijk; Onafhankelijk onderzoek naar de bestuurlijke besluitvorming van de stichting de 4daagse, 3 oktober 2006

- [12]**Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding**; Onderzoek vuurwerkkramp Enschede, Onderzoek naar het brandweeroptreden tot en met de fatale explosie, januari 2001, p5
- [13]**Klijn<sup>[2]</sup>, E.H.**; collegesheets, sturing in de publieke sector. Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- [14]**Knaap, P. van der, C.J.A.M. Termeer, M.J.W. van Twist**; Omwille van Effectief toezicht. Bestuurskunde jaargang 11, mei 2002
- [15]**Neerven, M.J.W.P. van**; Handhavingvormen. Handhaving van het gemeentelijk afvalbeleid, november 2005
- [16]**OBR gemeente Rotterdam**; Plezierige zaken in Rotterdam. Vrijtijdseconomie in cijfers, uitgave 2006
- [17]**Pechthold, A.<sup>[1]</sup>**; Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht (Andere Overheid), oktober 2005
- [18]**Pechthold, A.<sup>[2]</sup>**; Aanbiedingsbrief Tweede kamer bij kaderstellende visie op toezicht 2005, oktober 2005
- [19]**Schutte, G.J.**; De bezweken werftrap; Rapport van de onderzoekscommissie Trapongeval Utrecht, november 2006
- [20]**Utrecht**: Veilige evenementenstad (notitie evenementenbeleid), 20 februari 2007
- [21]**Vaste Commissie van Advies voor de Rampenbestrijding en Distributie**; Leidraad opzet Deelplan CRIB, Versie 29 maart 2005
- [22]**Veiligheidsagenda 2006 – 2010**; Utrecht veilig! Dat doen we samen, februari 2006
- [23]**Veiligheidsregio Utrecht**; Multidisciplinair evaluatierapport, 'Trapincident Utrecht 6 augustus 2006', 30 oktober 2006
- [24]**Vries, J. de**; Chaos, instituties en complexiteit, Blad bestuurskunde, Jaargang 5 nr 5, 1996
- [25]**Witteveen, T.A.M.**; Doordachte toezichtfunctie vergroot waardering voor toezicht, juni 2000

#### Websites:

- [1] {<http://www.rivm.nl>}
- [2] {<http://www.rotterdamveilig.nl/>}
- [3] {<http://www.nifv.nl/>}
- [4] {<http://www.mijnwoordenboek.nl/>}
- [5] {<http://www.sociosite.org>}
- [6] {<http://www.nrc.nl>}
- [7] {<http://artikelen.nobiles.monsterboard.nl/>}
- [8] {<http://www.culturelezondagen.nl>}
- [9] {<http://www.utrecht.nl>}
- [10] {<http://www.rodekruis.nl>}
- [11] {<http://www.foksuk.nl>}
- [12] {<http://www.nieuwsbank.nl>}
- [13] {<https://www.aivd.nl/>}
- [14] {<http://www.incidentmanagement.nl>}
- [15] {<http://www2.nijmegen.nl>}
- [16] {<http://ghor-rr.pasform.nl>}
- [17] {<http://www.dto.tudelft.nl>}
- [18] {<http://www.bcmacademy.nl>}

## Begripsbepaling en afkortingen

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat binnen de context van deze scriptie bedoeld wordt met een bepaald begrip, term of afkorting.

| <b>Term/begrip/afkorting</b> | <b>Omschrijving</b>   | <b>Bron</b>   |
|------------------------------|---|---|
| <i>actor</i>                 | Een speler (organisatie, <i>institutie</i> , individu) met een specifiek belang, doel en/of strategie ten aanzien van een bepaald onderwerp   | eigen omschrijving  |
| <i>Atlascomplex</i>          | Het <i>risico</i> dat de toezichthouder door druk van actoren geen onderscheid meer kan maken tussen de zaken die hij moet regelen, wat hij moet controleren en waarvoor hij medeverantwoordelijk is. Het gevolg is dat hij aan zijn werkelijke taak niet meer toekomt  | Docters van Leeuwen   |
| <i>AIVD</i>                  | Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst   | <a href="https://www.aivd.nl/">https://www.aivd.nl/</a>         |
| <i>bottom-up</i> sturing     | Sturing waarbij de input van onder uit de organisatie naar boven komt. Dit in tegenstelling tot <i>top-down</i> sturing, waarbij vanuit de top van de organisatie eenzijdig zaken worden opgelegd   | eigen omschrijving  |
| <i>BSD</i>                   | Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam  | <a href="http://www.rotterdam.nl/">http://www.rotterdam.nl/</a> |
| <i>bounded rationality</i>   | Theorie uit de sociale wetenschap die stelt dat rationele analyse niet mogelijk is, omdat de mens niet alle relevante informatie kan verzamelen en daarom op basis van een deel van de maximaal beschikbare informatie de meest rationele wijze van handelen kiest. De uitkomst van een besluitvormingsproces is daardoor hooguit beperkt rationeel   | eigen omschrijving  |
| <i>CASE-overleg</i>          | Structureel ambtelijk overleg binnen de gemeente Utrecht over <i>evenementen</i> in de buitenruimte. Brandweer, politie, OOV, bouwbeheer, de havenmeester en EZ-stadspromotie zijn hierin vertegenwoordigd. De commissie staat onder voorzitterschap van de directeur Stadswerken, die uiteindelijk ook de vergunning moet verstrekken  | Gemeente Utrecht  |
| <i>command and control</i>   | Sturingsmodel, gericht op het verminderen van risico's. Kenmerkend voor dit model is de nadruk op meer regels en meer <i>handhaving</i>   | eigen omschrijving  |
| <i>CRIB</i>                  | Centraal Registratie- en Informatiebureau ( <i>CRIB</i> ); een bij wet aangewezen uitvoerende organisatie die opereert onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het heeft tot taak het gericht verzamelen en verwerken van persoonsgegevens van op enigerlei wijze betrokkenen bij calamiteiten en rampen. Het <i>CRIB</i> draagt verder zorg voor het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag' | Vaste Commissie   |

|                             |   |   |
|-----------------------------|---|---|
| <i>crowd-control</i>        | Het onder controle houden van een groep mensen die geen rellen aan het veroorzaken zijn of aan het demonstreren zijn; bijvoorbeeld het onder controle houden van de mensenmassa tijdens grote <i>evenementen</i>  | eigen omschrijving  |
| <i>COPI</i>                 | Commando Plaats Incident; Inrichting hulpdiensten ter plaatse om op de plek van het incident hulp te kunnen verlenen (GRIP 1)   | Eringa  |
| <i>CTPI</i>                 | Coördinatie Team Plaats Incident; coördinerend overleg waarin de verpleegkundige en politie vertegenwoordigd zijn (GRIP 2)  | <a href="http://www.incidentmanagement.nl">http://www.incidentmanagement.nl</a> |
| <i>DS+V</i>                 | Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting; gemeentelijke dienst in Rotterdam  | <a href="http://www.rotterdam.nl">http://www.rotterdam.nl</a>                   |
| <i>evenement</i>            | Locatiegebonden bijzondere gebeurtenis in de buitenruimte, veelal op sportief, cultureel of maatschappelijk gebied, georganiseerd om aan de vraag van een bepaalde doelgroep te voldoen   | eigen omschrijving  |
| <i>framen</i>               | Bij interactieve processen gaat het erom dat er een gemeenschappelijke visie ontwikkeld wordt. De betrokken partijen zullen de voor hen belangrijke thema's moeten ' <i>framen</i> '. Hieronder wordt een min of meer samenhangend geheel van waarden, doelen, ideeën en opvattingen van een <i>actor</i> verstaan                            | eigen omschrijving  |
| <i>gecoloekte meldkamer</i> | Meldkamer waar verschillende hulpverleningsdiensten gelijktijdig gebruik van maken, zonder onder centrale regie te staan  | eigen omschrijving  |
| <i>GBT</i>                  | Het gemeentelijk beleidsteam  | <a href="http://www2.nijmegen.nl">http://www2.nijmegen.nl</a>                   |
| <i>governance</i>           | Om tot resultaat te komen in complexe besluitvormingsprocessen is het praktisch om alle relevante partijen bij het proces te betrekken. De nadruk in de besluitvorming ligt bij <i>governance</i> op consensusvorming. De grootste onderlinge verschillen in besluitvorming worden weggewerkt, om zo tot het best haalbare resultaat te komen | eigen omschrijving  |
| <i>GHOR</i>                 | Geneeskundige hulpverlening bij Ongevallen en Rampen  | <a href="http://ghorrr.pasform.nl">http://ghorrr.pasform.nl</a>                 |
| <i>GOR</i>                  | De afdeling "Gebruik Openbare-ruimte van de gemeente Utrecht  | Gemeente Utrecht  |
| <i>GRIP</i>                 | Calamiteitenstatus. Bij de verschillende <i>GRIP</i> statussen horen verschillende protocollen en wordt bijvoorbeeld voorgeschreven dat de driehoek 'officier van Justitie, Corpschef en burgemeester' bij elkaar moet worden geroepen  | eigen omschrijving  |



|                     |   |                         |
|---------------------|---|-------------------------|
| <i>GW</i>           | Dienst van Gemeentewerken Rotterdam   | Gemeente Rotterdam      |
| <i>handhaving</i>   | Handhaving is de laatste schakel uit de reguleringsketen en is erop gericht op basis van wettelijke regels een gewenste situatie in stand te houden   | eigen omschrijving      |
| <i>institutie</i>   | Een min of meer duurzaam patroon van maatschappelijke gedragsregels. Het maatschappelijk patroon wordt gevormd door grote publieke of private organisaties. Maar ook het rechtssysteem, het onderwijs of het politieke systeem zijn instituties. Patronen van actoren zijn ook aanwezig in netwerken  | Trommel en Van der Veen |
| <i>netwerk</i>      | Een verzameling van drie of meer knooppunten die met elkaar verbonden zijn. Het startpunt van een <i>netwerk</i> is een aantal op zichzelf staande knooppunten (actoren, <i>nodes</i> ). Als er voldoende verbindingen worden gemaakt, ontstaat een cluster. Zodoende kan men langs de verbindingen van elk knooppunt naar een ander knooppunt gaan   | o.a. Benschop           |
| <i>node</i>         | Engelse term voor knooppunt. Het begrip wordt veel gebruikt in technische wetenschappen (wiskunde en informatica). Dan kan <i>node</i> verwijzen naar een apparaat dat met een computernetwerk is verbonden. In de sociale wetenschappen wordt de term ook gehanteerd in relatie tot maatschappelijke netwerken   | eigen omschrijving      |
| <i>NPM</i>          | New Public Management; politiek-bestuurlijke stroming uit de jaren '80 van de 20ste eeuw, met als centrale thema in de bedrijfsvoering de nadruk op de effectiviteit en efficiency van het openbaar bestuur. Meetbaarheid, controleerbaarheid en stuurbaarheid zijn centrale waarden  | eigen omschrijving      |
| <i>onveiligheid</i> | (een kans op) een ongewenste verstoring van de situatie binnen een (deel van een) sociaal systeem, die als bedreigend wordt ervaren en/of gepaard gaat met personele of materiële schade  | Cachet                  |
| <i>moral hazard</i> | Het verslappen van de aandacht doordat alle betrokken actoren teveel op anderen vertrouwen; actoren gaan zich risicovoller gedragen, zodra ze denken dat het <i>risico</i> is afgedekt. De toezichtgenietende partij hoeft niet scherp te zijn, want er is altijd nog de controle van de toezichthouder. De toezichthouder repareert wat de toezichtgenieter heeft laten liggen. Bovendien gaan ook de eindgebruikers ervan uit dat er een kwaliteitsproduct geleverd wordt door de toezichtgenietende partij, omdat die partij onder <i>toezicht</i> staat. De eindgebruiker is daarmee ook minder scherp. | eigen omschrijving      |

|                                    |  |   |
|------------------------------------|--|---|
| <i>motorkapoverleg</i>             | Overlegvorm binnen veiligheidsdiensten, gerelateerd aan de <i>GRIP</i> -categorisering ( <i>GRIP 0</i> )   | eigen omschrijving  |
| <i>old boys network</i>            | Een (min of meer gesloten) <i>netwerk</i> van oudgedienden van politici en ambtenaren, die ook informeel contact houden met elkaar, en elkaar helpen.  | eigen omschrijving  |
| <i>om-niet regeling</i>            | Regeling binnen de gemeente Rotterdam waarbij gemeentelijke diensten voor eigen rekening hun bijdrage leveren aan de organisatie van <i>evenementen</i>  | eigen omschrijving  |
| OOV                                | Openbare Orde en Veiligheid; samenwerkingsverband binnen gemeenten waarbij bestuursorganen invulling geven aan hun taken op het gebied van politie, brandweer en rampenbestrijding   | eigen omschrijving  |
| OvD                                | Officier van Dienst; functie binnen de veiligheidsorganisatie  | <a href="http://www.nifv.nl/">http://www.nifv.nl/</a>                     |
| OvD-G                              | Officier van Dienst Geneeskundig. De <i>OvD-G</i> is verantwoordelijk voor de coördinatie binnen de geneeskundige 'kolom' en heeft de taak om de operationele eenheden (ambulances, Rode Kruis, Mobiele Medische Teams etc.) op de plaats van het incident aan te sturen                 | <a href="http://www.nifv.nl/">http://www.nifv.nl/</a>                     |
| <i>outsourcing</i>                 | Het uitbesteden van taken die niet tot de eigenlijke kerntaken behoren   | <a href="http://www.dto.tudelft.nl">http://www.dto.tudelft.nl</a>         |
| <i>PPS</i>                         | Publiek Private Samenwerking; een vorm van samenwerking tussen één of meer overheidsorganisatie(s) en één of meer private organisaties   | eigen omschrijving  |
| <i>rational choice perspectief</i> | Theorie om te verklaren wat de wezenlijke kenmerken zijn van het beleidsproces. Bij het 'rational choice'-perspectief wordt uitgegaan van de stelling dat eigenbelang en berekenend gedrag, als gevolg van falende marktmechanismen, bepalend zijn voor de totstandkoming van beleid     | eigen omschrijving  |
| <i>RBT</i>                         | Regionaal Beleids Team; vergelijkbaar met GBT, maar dan op regionaal niveau  | eigen omschrijving  |
| <i>risico</i>                      | <i>Risico</i> is de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt vermenigvuldigd met het effect van die gebeurtenis en de kans dat een bepaald scenario waarin de eerder genoemde kans plaatsvindt voorkomt (dit in tegenstelling tot het begrip onzekerheid waarbij de kansen niet bekend zijn) | <a href="http://www.mijnwoordenboek.nl">http://www.mijnwoordenboek.nl</a> |

|                             |  |   |
|-----------------------------|--|---|
| <i>risicomangement</i>      | Het identificeren en kwantificeren van risico's en het vaststellen van beheersmaatregelen. Met beheersmaatregelen worden activiteiten bedoeld, waarmee de kans van optreden of de gevolgen van risico's worden beïnvloed.  | <a href="http://www.bcmacademy.nl">http://www.bcmacademy.nl</a> |
| <i>shadow of the future</i> | De kracht die een <i>actor</i> motiveert te blijven meedoen. Het vooruitzicht dat een gebeurtenis ( <i>evenement</i> ) in de toekomst van groot belang zal blijven voor betreffende actoren  | eigen omschrijving  |
| S&R                         | Dienst Sport en Recreatie van de gemeente Rotterdam  | Gemeente Rotterdam  |
| <i>stakeholder</i>          | Een invloedrijke <i>actor</i> , die betrokken is of belang heeft bij een besluit, een specifieke organisatie, een project ( <i>evenement</i> ) of product  | eigen omschrijving  |
| <i>toezicht</i>             | Het voeren van geregelde controle, wat preventief zou moeten werken op de onder <i>toezicht</i> gestelde. De toezichthouder vervult een adviserende en voorlichtende rol naar de onder <i>toezicht</i> gestelde. Het doel hiervan is het voorkomen van het overtreden van regels   | eigen omschrijving  |
| <i>top-down</i> sturing     | Een sturingsmodel dat begint met het bepalen van algemene principes vanuit de top van de organisatie en eindigt met de details op de werkvloer   | eigen omschrijving  |
| <i>veiligheid</i>           | Afwezigheid van ongewenst <i>risico</i> . Veiligheid is een ambigu begrip dat vanuit verschillende invalshoeken kan worden belicht: <ul style="list-style-type: none"> <li>• subjectieve <i>veiligheid</i> (de subjectieve beleving dat de kans op onheil acceptabel klein is)</li> <li>• rationale <i>veiligheid</i> (op basis van berekeningen gedefinieerde <i>veiligheid</i>)</li> <li>• fysieke <i>veiligheid</i> (een individu, een organisatie of een samenleving loopt geen fysiek gevaar)</li> <li>• sociale <i>veiligheid</i> (bedreiging van de sociale status en zekerheid)</li> </ul> | eigen omschrijving  |
| <i>veiligheidsketen</i>     | Keten van acties ter voorkoming van rampen. De verantwoordelijkheid van de overheid met betrekking tot <i>veiligheid</i> is het voorkomen van rampen (proactie en preventie), het voorbereid zijn om inbreuken op de <i>veiligheid</i> te bestrijden (preparatie) en het werkelijk bestrijden van noodsituaties (repressie en nazorg)  | Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid                         |
| VO                          | Veiligheidsoverleg; overlegvorm binnen de gemeente Nijmegen  | Gemeente Nijmegen   |

## Bijlage 1; Lijst met namen van mensen die zijn geïnterviewd

In dit overzicht wordt alfabetisch aangegeven wie er hebben meegewerkt aan de interviews ten behoeve van deze scriptie.

| <b>Naam, voorletters</b>      | <b>Functie / rol</b>                             | <b>Organisatie</b>                                 |
|-------------------------------|--|--|
| Beelen, G                     | Bestuurslid St4D                                 | Stichting DE 4DAAGSE                               |
| Boelaars, E                   | Hoofd Veiligheid                                 | Gemeente Nijmegen                                  |
| Buitendijk, J.                | Hoofd afdeling Preventie                         | Brandweer Utrecht                                  |
| Daman, P.A.M.                 | Stafdirectie Risico- en crisisbeheersing         | Veiligheidsregio Rotterdam<br>Rijnmond             |
| Diepenhorst, J.               | Beleidsmedewerker subsidies                      | Gemeente Rotterdam / S&R                           |
| Flemming, O.                  | Senior adviseur OOV                              | Gemeente Utrecht                                   |
| Gijsel, N.                    | Adviseur evenementen                             | Gemeente Rotterdam / DS+V                          |
| Hanse, E.                     | Directeur Explorama / Stichting Zomer in Utrecht | Explorama / Stichting Zomer in Utrecht             |
| Langenberg, R.                | Projectmanager                                   | Shivers Sport entertainment & promotion management |
| Leeuwen, W. van <sup>18</sup> | Hoofd OOV Utrecht                                | Gemeente Utrecht                                   |
| Littooij, A.                  | Hoofd OOV Rotterdam                              | Gemeente Rotterdam / BSD                           |
| Kadics, M. <sup>19</sup>      | Directeur Stichting Rotterdam Marathon           | Stichting Rotterdam Marathon                       |
| Kroef, K.D. van der           | Beheerder  | Gemeente Rotterdam / GW                            |
| Schoor, G.J. van der          | Hoofd Veiligheidsbureau                          | Veiligheidsregio Gelderland-Zuid                   |

<sup>18</sup> nb; dhr. Van Leeuwen kon op het laatste moment niet bij het gesprek aanwezig zijn, en draagt de taak over aan O. Flemming

<sup>19</sup> nb; dhr. Kadics is alleen telefonisch gesproken, omdat hij op het laatste moment niet bij het gesprek aanwezig kon zijn

## Bijlage 2: Vragenlijsten

Behalve het achterhalen van informatie over de vier casus door middel van dossieronderzoek, wordt tevens informatie achterhaald via het afnemen van interviews. Het is gezien de omvang van een afstudeerscriptie niet doenlijk alle betrokkenen bij een groot evenement te interviewen. Twee hoofdzaken kunnen echter onderscheiden worden.

1. Procesbeschrijving van het evenement, inventarisatie actoren, arena's, tijdspad, mogelijke knelpunten en eventueel de beschrijving van een calamiteit.
2. Beschrijving vergunningverlening, toezicht en handhaving en de rol van (een) de overheid daarbij en meer algemeen de relatie van (een) de overheid bij de organisatie van het evenement.

### Procesbeschrijving

Met het beschrijven van het proces wordt een overallbeeld van de organisatie en uitvoering van het evenement verkregen. Dit geeft inzicht in de wijze waarop diverse actoren een rol hebben gespeeld in de totstandkoming van het evenement, waar de voor de organisatie belangrijke beslissingen zijn genomen en waar eventuele knelpunten in het proces hebben plaatsgevonden. Hieruit valt af te leiden hoe het proces is gestuurd en wordt een goede indicatie gegeven welk aandeel overheidsorganisaties in het geheel hebben gehad. Belangrijk daarbij is, met het oog op het concept risicosamenleving, om vast te stellen of inzichten vanuit dit concept (nadrukkelijk) een rol hebben gespeeld: is er maatschappelijke druk gezet om toch het evenement door te laten gaan ondanks twijfels over de veiligheid, of heeft de samenleving verwijtend naar de overheid gereageerd toen het 'mis' ging?, zijn vragen die hierbij passen.

Verwacht mag worden dat de organisator van het evenement het best in staat moet zijn om een overallbeeld van de organisatie en uitvoer van het evenement te geven.

### Projectbeschrijving

Het tweede interview moet specifiek inzicht geven in de rol die (een) de overheid rond de organisatie en uitvoering van het evenement heeft gespeeld. Hierbij komt het tweede aspect van het concept risicosamenleving: vergunningverlening, toezicht en handhaving, nadrukkelijk naar voren. Ook hier is het zaak aandacht te hebben voor mogelijke invloeden vanuit de samenleving op alle drie deze aspecten. Hoewel vanuit de procesbeschrijving al beelden over de overheid naar voren zullen komen, biedt dit interview extra mogelijkheden deze beelden te verifiëren. Indien de overheid bijvoorbeeld stagnatie in het vergunningverleningsproces verweten wordt, kan door middel van het interviewen van de betrokken instantie wederhoor gepleegd worden.

### Kaders

- Zoals al gesteld kunnen, omwille van de tijd, niet alle betrokken actoren geïnterviewd worden. De organisator en de direct betrokken overheidsorganisatie zullen worden bevroegd.
- Hoewel belangrijk, zal de organisatie na een ongeval niet worden bekeken. Er zal worden gevraagd of er een calamiteitenorganisatie is ingericht, maar niet hoe deze eventueel heeft gefunctioneerd. De scope van dit onderzoek is immers gericht op het voorkomen van een calamiteit en niet op het handelen daarna.

## Vragenlijst één: Procesbeschrijving

**Doel van deze eerste vraag is om erachter te komen welke actoren een rol hebben gespeeld en met welk doel zij dat hebben gedaan**

|          |                          |   |   |
|----------|--------------------------|---|---|
| <b>1</b> | <b>Doelen en actoren</b> | 1 | Wat was uw doel als organisator in relatie tot het evenement?<br>Welke rol hebt u als organisator?              |
|          |                          | 2 | Welke actoren hebben een rol gespeeld bij de totstandkoming van de organisatie en realisatie van het evenement? |
|          |                          | 3 | In welke mate deelden deze actoren de organisatiedoelen? (Of een deel van deze doelen?)                         |

**Doel van vraag twee is, om vast te stellen welke actor belangrijk/mchtig is in het netwerk**

|          |                           |   |   |
|----------|---------------------------|---|---|
| <b>2</b> | <b>Relevantie actoren</b> | 1 | Van welke resources in den brede zin bent u afhankelijk, om uw doelstelling te realiseren?  |
|          |                           | 2 | Welke actoren beschikken over deze middelen en in welke mate zijn deze actoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ een cruciale actor (onmisbaar, onvervangbaar in netwerk, bijvoorbeeld vanwege kennis of middelen)</li> <li>○ een toegewijde actor (bereid om mee te werken)</li> <li>○ beide</li> <li>○ geen van beide?</li> </ul> |

**Doel van deze vraag is te achterhalen hoe de actoren in het netwerk zijn gepositioneerd**

|          |                   |   |   |
|----------|-------------------|---|---|
| <b>3</b> | <b>Interactie</b> | 1 | Met welke actoren hebt u intensief contact, en waarover gaat dat?   |
|          |                   | 2 | Wat kunt u zeggen over de kwaliteit van dat contact, in termen van duurzaam of ad hoc, stabiel of wankel, intiem of oppervlakkig, persoonlijk of geïnstitutionaliseerd? |

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke actoren relevant zijn in relatie tot veiligheid**

|          |                              |   |   |
|----------|------------------------------|---|---|
| <b>4</b> | <b>Percepties Veiligheid</b> | 1 | Wat zijn voor u de belangrijkste thema's waar het dit evenement betreft? (bijvoorbeeld veiligheid, organisatie, sportieve uitdaging, winst etc.)? |
|          |                              | 2 | Wat betekent het thema 'veiligheid' voor u als actor?   |
|          |                              | 3 | Wie spelen wat betreft veiligheid een cruciale rol?   |
|          |                              | 4 | Zijn risico's geïnventariseerd door de organisatie?   |
|          |                              | 5 | Door wie wordt risicomanagement toegepast?  |

**Doel van deze vraag is te achterhalen waar wordt samengewerkt aan besluitvorming**

|          |                |   |   |
|----------|----------------|---|---|
| <b>5</b> | <b>Arena's</b> | 1 | Waar worden de belangrijkste beslissingen genomen en welke sets van actoren zijn daarbij betrokken?                               |
|          |                | 2 | Zijn herkenbare organisatorische voorzieningen getroffen? (projectgroepen, consultatieprocedures, vaste beslissingsvolgorde etc.) |
|          |                | 3 | In welke mate worden beslissingen buiten de officiële podia om genomen?   |

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke organisatorische voorzieningen gebruikt worden, wat is taboe en vanzelfsprekend etc.**

|          |                                 |   |   |
|----------|---------------------------------|---|---|
| <b>6</b> | <b>Institutionele kenmerken</b> | 1 | Wat zijn formele institutionele kenmerken van de Rotterdam Marathon (wettelijke kaders, organisatorische voorzieningen etc.)? |
|          |                                 | 2 | Wat zijn de informele spelregels (toegang van actoren, positie, professionele codes etc.)?                                    |

| Doel van deze vraag is te achterhalen welke stagnaties zich voordoen en hoe daar ingegrepen kan worden |                   |   |   |
|--|-------------------|---|---|
| <b>7</b>   | <b>Procesgang</b> | 1 | Welk initiatief brengt besluitvorming/beleidsspel op gang?  |
|  |                   | 2 | Wat zijn de cruciale beslissingen tot nu toe?   |
|  |                   | 3 | Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nu toe?  |
|  |                   | 4 | Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties?   |
|  |                   | 5 | Welke strategieën kiest u en in hoeverre conflicteren deze met strategieën van andere actoren, of vullen ze elkaar aan? |

| Doel van deze vraag is te achterhalen hoe het organisatieproces is gestuurd |                |   |   |
|---|----------------|---|---|
| <b>8</b>  | <b>Sturing</b> | 1 | Welke actor(en) heeft/hebben een sturende rol in het proces?  |
|   |                | 2 | Hoe vindt sturing plaats (top-down, netwerk)?   |
|   |                | 3 | Van welke technieken wordt gebruikgemaakt? (spelregels aanpassen, actoren uitsluiten of binnenhalen etc.) |
|   |                | 4 | Is de sturingsstrategie bij eventuele knelpunten of conflicten aangepast?                                 |

### Noot

Deze vragenlijst heeft vooral betrekking op de kolommen 2 tot en met 4 van het analysekader. Daar waar naar risico's en het management van risico's wordt gevraagd, heeft dat slechts betrekking op het achterhalen van de relevante actoren. De hoe-vragen ten aanzien van risico's worden in de tweede vragenlijst gesteld. De inventarisatie van de actoren moet duidelijk maken in welke mate aspecten van de risicosamenleving, bijvoorbeeld via maatschappelijke actoren, een rol hebben gespeeld.

## Vragenlijst twee: Projectbeschrijving

| Doel van deze eerste vraag is om erachter te komen welke rol de overheid heeft gespeeld en met welk doel zij dat heeft gedaan |                   |   |  |
|---|-------------------|---|--|
| 1   | Doelen en actoren | 1 | Wat was uw doel in relatie tot het evenement?<br>Welke rol hebt u in dit kader gespeeld? |

| Doel van vraag twee is om vast te stellen hoe de vergunningverlening tot stand is gekomen |                     |   |  |
|---|---------------------|---|--|
| 2   | Vergunningverlening | 1 | Is er bestaand evenementenbeleid? Indien dit niet het geval is hoe is dan met onderstaande vragen omgegaan?  |
|   |                     | 2 | Op welke wijze zijn de veiligheidsaspecten behorend bij de vergunningverlening voor evenementen beoordeeld?  |
|   |                     | 3 | Hoe is deze beoordeling verlopen? Wijkt de vergunning wat betreft veiligheidsaspecten af van het staande evenementenbeleid? Zo ja, op welke wijze?   |
|   |                     | 4 | Hoe specifiek moeten vergunningen voor evenementen zijn en hoe ver moeten veiligheidsaspecten benoemd worden? <ul style="list-style-type: none"><li>- Wat is de reikwijdte van de vergunningverlening?</li><li>- Wat is juridisch en beleidsmatig wenselijk, gerelateerd aan landelijke regelgeving en eerdere rampen.</li><li>- Op welke wijze is de eigen verantwoordelijkheid van bezoekers ingepast?</li></ul> |
|   |                     | 5 | Is bekend hoe andere gemeenten met veiligheidsaspecten bij vergunningverlening voor evenementen omgaan?  |

| Doel van deze vraag is te achterhalen op welke wijze het toezicht was georganiseerd |          |   |  |
|---|----------|---|--|
| 3   | Toezicht | 1 | Hoe was toezicht rondom het evenement georganiseerd?   |
|   |          | 2 | Zijn aan beveiligingsmedewerkers specifieke instructies gegeven?                             |
|   |          | 3 | Welke organisaties hielden toezicht op de veiligheid en wie was voor welke situatie bevoegd? |
|   |          | 4 | Was het toezicht tijdens het evenement geregeld volgens vergunning?                          |

| Doel van deze vraag is te achterhalen of een calamiteitenorganisatie is opgezet |                         |   |  |
|---|-------------------------|---|--|
| 4   | Calamiteitenorganisatie | 1 | Was er een crisisbeheersingsplan?  |
|   |                         | 2 | Is communicatie naar deelnemers van het evenement en de media georganiseerd? |
|   |                         | 3 | Hoe is de verzekering van de organiserende partijen geregeld?                |

### Noot

Deze vragenlijst heeft vooral betrekking op de kolommen één en vijf van het analysekader. De vragen naar de calamiteitenorganisatie zijn slechts om vast te stellen dat die deel uitmaakte van de plannen. Zoals al beargumenteerd maken de gebeurtenissen na een voorval geen deel uit van deze scriptie. Duidelijk moet worden in welke mate risicomanagement is toegepast en op welke wijze handhaving een onderdeel is geweest van de organisatie van het evenement.



## **Bijlage 3: Interviewverslagen**

## **Explorama / Stichting Zomer in Utrecht**

Gesprekspartner: Dhr. E. Hanse  
Functie/rol: Directeur evenementenbureau  
Datum: 2 april 2007

### **De organisatie's Explorama en Zomer in Utrecht**

Explorama is een commerciële organisatie die zich bezig houdt met het geven van communicatieadvies, het organiseren van publieks- en bedrijfsevenementen en congressen. 'Explorama is betrokken bij het hele proces van organiseren van publieksevenementen. Dit houdt in dat zij meedenken bij het creëren van ideeën, advies geven over de uitvoering en planning en overzicht geven van de financiën<sup>20</sup>.

"Zomer in Utrecht" is een stichting die op verzoek van de gemeente Utrecht in het leven is geroepen door Explorama, om zodoende de organisatie van evenementen te kunnen laten realiseren. Hier is sprake van een "papierene stichting", die alleen wordt gebruikt voor het verkrijgen van vergunningen en subsidies.

### **Explorama binnen het netwerk van de Botenparade**

Explorama heeft op verzoek van de gemeente Utrecht via de stichting Zomer in Utrecht de organisatie mogen regelen van het evenement "Muziekale Botenparade". Tijdens dit evenement komt een lange stoet van boten door de Oudegracht van Utrecht met diverse muziekacts. Er varen zeven boten met zeven verschillende muziekstijlen door de grachten, en er zijn vijf luisterplekken waar de boten aanleggen voor een kort optreden. Zo kom je feitelijk op 35 mini-concerten tijdens dit festival.

Om dit evenement te mogen organiseren, is uiteraard een vergunning nodig. Deze vergunning is door de stichting Zomer in Utrecht aangevraagd, en uiteindelijk verkregen. De toestemming van de vergunningaanvraag gebeurt in het CASE-overleg, maar daar zijn wij niet bij betrokken. Culturele Zondagen is de naam van de gemeentelijke organisatie die het gelijknamige evenement in Utrecht organiseert. Het evenement Culturele Zondagen presenteert zich als een gratis kunstprogramma in Utrecht met met veel muziek en dans. Culturele Zondagen wilde een slotconcert organiseren na afloop van "Muziekale Botenparade". Omdat dit onder dezelfde vergunning als "Muziekale Botenparade" geregeld kon worden, is voor deze constructie gekozen en is er geen aparte vergunning aangevraagd. Eigenlijk is vooraf door ons een vergunning aangevraagd, zonder dat precies vast stond wie wat ging organiseren. Er heeft dan ook geen duidelijke sturing op de organisatie van de verschillende evenementen gezeten. Daardoor heeft met name Tivoli er teveel buitengehangen. Waarschijnlijk omdat Vreedenburg en Tivoli ruzie hebben gekregen over het slotconcert, wat de organisatie extra complex maakte omdat het 'hun feestje' was. Tijdens het slotfeest heeft het betreuwenswaardige incident plaatsgevonden.

Het feit dat je een vergunning hebt aangevraagd en verkregen, maakt je juridisch verantwoordelijk voor hetgeen tijdens het evenement gebeurt. Maar eigenlijk speelde de gemeente Utrecht organisator van het evenement, namelijk de (gemeentelijke) actoren Vreedenburg en Culturele Zondag. Met name Culturele Zondag nam als cruciale actor een dominante positie in, waarschijnlijk omdat zij op de geldpot zaten. Zij verstekte de subsidie. En het is opvallend dat je als subsidieverstrekker je met de organisatie wilt bemoeien. Blijkbaar geldt: wie betaalt, bepaalt. Het vervelende was dat Vreedenburg en Tivoli niet lekker met elkaar door één deur gingen, wat de organisatie als geheel heel rommelig maakte. Zeker omdat wij daar nog als evenementenorganisator en vergunningaanvrager bij betrokken waren, en er nog een uitvoeringsorganisatie uit Amsterdam (The Good Guyz) bij betrokken was. Overigens zit de meeste kennis en know-how voor wat betreft de organisatie van evenementen bij de Dienst Stadsbeheer van Utrecht.

Explorama beschouwd zichzelf wel als een toegewijd actor; met veel inzet en enthousiasme organiseren ze jaarlijks Muziekale Botenparade, en ze hebben er als commerciële organisatie nog nooit een cent aan verdiend; integendeel. Maar ze houden van de stad, en ze geloven in de synergie van de verschillende partijen, ondanks de moeizame samenwerking in 2006.

---

<sup>20</sup> Bron: <http://artikelen.nobiles.monsterboard.nl/>

Het moeilijke van samenwerken met de gemeente is dat men bij de gemeente er van uitgaat dat jij zelf onderdeel bent van hun organisatie, en op gelijke manier op de hoogte bent van hun denken en doen, en daar ook naar handelt. Ze vergeten wel eens dat ik een commerciële organisatie ben, met een ander belang en vaak niet op de hoogte van gemeentelijke ideeën en besluiten. Daarvoor is die organisatie een te veelkoppig monster. Je hebt met 10 verschillende partijen te maken, die allemaal wat anders roepen, vaak ook tegenstrijdige zaken. Je moet zelf overal achteraan hollen, om je zaken te kunnen regelen.

Tijdens het evenement heeft slechts in zeer beperkte mate toezicht plaatsgevonden door de reguliere toezichthouders. De politie heb ik al helemaal niet gezien tijdens het evenement. Ja, er liep continu een toezichthouder rond om te controleren of het aantal decibellen niet overschreden werd. Degene van wie de stad is, moet ervoor zorgen dat de stad veilig is. Wij maken als organisator van Muziekale Botenparade gebruik van het meubilair van de stad. Dan moet je er wel van uit kunnen gaan, dat je er op kunt zitten. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid van 'huismeester' en moet daar ook goed toezicht op houden, door middel van het verstrekken en controleren op de naleving van vergunningen. Zij moeten continu op de orde letten, en niet reactief maar proactief. Ik vind dat dat onvoldoende is gebeurt. Waarschijnlijk omdat het de gemeente aan menskracht ontbreekt, of dat de gemeente het niet belangrijk genoeg vindt.

De kenmerken van het evenement zijn muziek, water, cultuur, ontspannen. De kenmerken van de organisatie van het evenement zijn kleinschaligheid, bescheiden middelen, weinig regulering, weinig formaliteiten, 'georganiseerde chaos'. Dit is niet in strijd met veiligheid. Qua drukte is dit evenement niet veel anders dan een goedbezochte koopzondag, de infrastructuur is erop berekend. Veiligheid speelt in die zin bij de organisatie geen cruciale rol. Wel is veel aandacht voor de veiligheid op het water, met name het verkeer op de grachten.

De beperkte regulering heeft ook te maken met de eigen verantwoordelijkheid die mensen hebben. Als je dat gaat reguleren, gaat het mis. Als je een informeel evenement als Muziekale Botenparade niet kan organiseren zoals dat voorheen gebeurde, dan kan er niets meer. Overregulering is de dood in de pot voor evenementen. Mensen in de openbare ruimte moeten kunnen komen en gaan waar en wanneer ze maar willen. Hoe democratischer het evenement, hoe gemoedelijker.

De reactie bij een incident, hoe betreurenswaardig ook, is voorspelbaar: men zoekt zondebokken. Nu had Explorama niets gelaten wat de vergunning vereiste, of gedaan in strijd met de vergunning. Feitelijk zou je dus weinig verweten kunnen worden, als je al als organisator zou optreden. Toch werden wij als organisator aan de schandpaal genageld.

Een andere reactie is de angst bij de gemeente om iets te organiseren; aanvraagtermijnen zijn verlengd, (veiligheids)eisen zijn verscherpt, alles raakt overgereguleerd. Ambtenaren durven geen risico's meer te lopen en vertonen indekgedrag. Zeker zo's strafrechtelijk onderzoek naar de ambtenaar die verantwoordelijk was voor de controle van de trappenmaakt ambtenaren, maar ook het bestuur, bang. De organisatie van evenementen wordt zo onwerkbaar. Het gekke is dat de gemeente die botenparade wil. Wij willen dat best organiseren, maar door die overreguleren rijzen de kosten de pan uit. En ervoor betalen wil de gemeente niet. Als de gemeente dit niet goed oppakt, zal er over een poosje geen evenement van omvang meer georganiseerd worden in Utrecht. De gemeente moet de boel faciliteren, randvoorwaarden stellen en toezicht houden. En als zij een evenement willen, moeten zij dat financieren.

Het risico zit er in, dat door de slechte financiële ondersteuning van de gemeente, en de enorme kosten voor de organisator, alsook de veeleisende maatregelen van de gemeente, je steeds minder de behoefte krijgt om je als organisator van een dergelijk evenement aan te bieden. Maar vanwege de liefde voor je stad en je professionaliteit blijf je het toch (nog) doen.

Van het incident, of liever van de gevolgen van het incident, hebben we geleerd. Een volgende keer gaan we veel nauwkeuriger de rollen splitsen en specifiek toedelen. Maar het probleem blijft dat de organisatie binnen de gemeente diffuus blijft. Terwijl je met één gemeente praat, heeft die organisatie steeds een andere pet op. Dat geeft niet zolang alles goed gaat, maar owee als het misgaat! Dan verschuilt iedere pet zich achter een andere; verantwoordelijken verhullen zich of houden zich schuil.

Maar wie er ook verantwoordelijk was; het is een hardnekkig misverstand dat het evenement onverantwoord was; waarom kan een ongeluk niet gewoon gebeuren? Maar met name de media gaat op zoek naar zondebokken.

## **Brandweer Utrecht (afd. Preventie)**

Gesprekspartner: Mw. J. Buitendijk  
Functie/rol: Hoofd Preventie Brandweer Utrecht  
Datum: 26 maart 2007-04-06

### **De organisatie Brandweer Utrecht**

De brandweer Utrecht ziet als haar belangrijkste taak 'het redden van mens en dier bij brand en het verlenen van hulp bij incidenten. Het waarborgen van de fysieke veiligheid van inwoners van Utrecht en haar gasten staat hierbij centraal<sup>21</sup>.

De brandweer Utrecht werkt met 29 andere korpsen uit de regio samen in het BRUL (Brandweer Utrechts Land). De betrokken gemeenten hebben een gezamenlijke regeling gesloten, waarin zij hebben vastgelegd welke taken in regionaal verband gezamenlijk uitgevoerd worden. Daarnaast is de brandweer Utrecht onderdeel van het Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing (BGC). Het BGC is een overkoepelend orgaan voor gemeentelijke crisisbeheersing en onderdeel van de Veiligheidsregio Utrecht. Onder de Veiligheidsregio Utrecht vallen ook de overkoepelende organisaties voor Geneeskunde en Brandweer. Ook vormt de brandweer een onderdeel van het GHOR. Deze organisatie coördineert de geneeskundige hulpverlening bij grote incidenten in de Veiligheidsregio Utrecht.

### **Brandweer binnen het netwerk van de Botenparade**

De brandweer gaf aan in relatie tot het betreffende evenement maar 2 belangen te hebben, beide gerelateerd aan de brandweer, namelijk het waarborgen van de brandveiligheid en de toegankelijkheid van routes tbv hulpdiensten

De brandweer is 'een' actor in het netwerk, maar niet de centrale speler. Desondanks speelt de brandweer wel een cruciale rol waar het de veiligheid van de bezoekers, bewoners en deelnemers betreft.

Er bestaat in Utrecht een evenementenbeleid voor binnenevenementen, echter (nog) niet voor buitenevenementen. Een nota evenementenveiligheidsbeleid, zoals voorgesteld door de commissie Schutte, is in de maak (moet per 1 oktober 2007 klaar zijn).

Er is tevens een groeiende notie bij bestuurders op het gebied van veiligheid, ingegeven door de ontwikkelingen en ongelukken van de afgelopen jaren. Dit vertaald zich echter niet direct in aanvullende middelen (geld, mensen, materiaal).

Met betrekking tot de wijze waarop de veiligheidsaspecten behorend bij de vergunningverlening voor evenementen worden beoordeeld, geeft de brandweer aan dat op grond van de aanvraag voor de vergunning van het evenement een risicoprofiel is opgesteld en eisen zijn vastgelegd waaraan het evenement moet voldoen. Door overleg met verschillende gemeentelijke diensten worden de veiligheidsaspecten besproken in het CASE (Commissie Afstemming Stedelijke Evenementen). In CASE zijn, behalve de brandweer, vertegenwoordigd het Bureau Vergunningen (Dienst Stadswerken), Politie Utrecht, de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV), Het UtrechtSE (Netwerk Stads promotie en Evenementen) en de afdeling Bouwbeheer. Hierbij is de organisator dus niet aanwezig. De trap (waarmee het tijdens het evenement mis zou gaan) werd daarbij niet als specifiek risico beschouwd.

De vergunning voor het evenement is algemeen, verder dienen er nog specifieke vergunningen aangevraagd te worden die expliciet betrekking hebben op brandveiligheid. Hoewel niet specifiek aan de orde is geweest hoe andere gemeenten omgaan met brandveiligheid en vergunningverlening, is wel de situatie van Rotterdam besproken, waar juist gekozen is om samen met de organisator in het dienstenoverleg wordt gesproken. Deze actor zag daar niets in, 'omdat er dan min of meer onderhandelt wordt over eisen'.

Het toezicht rondom het evenement kenmerkt zich vanuit de brandweer vooral als dienstverlenend en pragmatisch; voor en tijdens het evenement wordt veel gecontroleerd omdat bekend is dat de organisatie constant zaken aanpast niet conform de eisen/verwachtingen van de brandweer verlopen.

---

<sup>21</sup> Bron: [www.Utrecht.nl](http://www.Utrecht.nl)

Met betrekking tot het toezicht op de veiligheid moet onderscheid gemaakt worden tussen de veiligheidsaspecten in verband met het evenement (risico's die het evenement met zich meeneemt) en meer reguliere veiligheidsaspecten.

De organisator is verantwoordelijk voor toezicht op de risico's die het evenement met zich meeneemt, en doet dat d.m.v. brandwachten enz. Bij het bewuste trapje was geen controle aanwezig die de moest toezien op de doorstroom van mensen. De organisator is verantwoordelijk voor het preventief toezicht en kan daar bv particulieren voor inhuren.

De brandweer is verantwoordelijk voor de reguliere veiligheidsaspecten en voor het overnemen van de hulpverlening waar de organisator het niet meer aan kan of de boel escaleert.

Tijdens het evenement was het toezicht geregeld volgens vergunning. Ook zijn, voor zover bekend, de regels van de vergunning niet overtreden door de organisator.

Er was ten behoeve van het evenement geen crisisbeheersingsplan, wel een standaard brandweerplan. Schutte stelt in zijn rapport dat er onduidelijkheid was in de verdeling van taken. Betrokkene acht dit overdreven, alles was op orde. Het gaat hier hooguit over verdere optimalisatie (zeg maar van een cijfer 7 naar een 9).

Tenslotte is betrokkene van mening dat niet alle risico's afgedekt kunnen worden en dat er meer communicatie plaats dient te vinden over de restrisico's, zodat bezoekers een duidelijker beeld hebben en eventueel zelf kunnen beslissen of zij dit restrisico aanvaardbaar vinden. Betrokken actor benadrukt nogmaals de eigen verantwoordelijkheid van de bezoeker van het evenement, zonder dit te kunnen specificeren of afbakenen. De maatschappij is volgens betrokkene niet maakbaar en niet alle risico's zijn af te dekken, sommige risico's zijn niet bekend. Ook kun je niet alles volgens de letter van de wet oplossen en een aantal zaken is terug te voeren op eigen verantwoordelijkheid.

Betrokkene is van mening dat je niet teveel politie-agentje moet spelen; dit maakt de mensen alleen maar lui (moral hazard, Docters van Leeuwen).

Volgens actor stond veiligheid in het verleden niet echt op de politieke agenda. Dit werd veroorzaakt door de omgeving; de evenementen waren minder complex en er gebeurde weinig ongelukken. Door steeds complexere evenementen en problemen krijgt veiligheid steeds meer aandacht. Dit wordt mede gevoed door de media die direct van de partij is wanneer er iets gebeurt.

Het besef van veiligheid is niet alleen lokaal merkbaar maar ook bij de centrale overheid. Dit vertaalt zich in een grotere geldstroom van centrale overheid naar lokale overheid. Betrokkene verwacht een verschuiving naar een rationele benadering van risico's, meer een kosten-baten benadering.

## **Openbare Orde en Veiligheid in Utrecht (OOV)**

Gesprekspartner: Wout van Leeuwen / Onno Flemming  
Functie/rol: Hoofd / senior adviseur OOV  
Datum: 11 april 2007

### **De organisatie OOV in Utrecht**

De Bestuurs- en Concerndienst is de dienst binnen de Gemeente Utrecht die de koppeling vormt tussen de politiek en de ambtenarij. Onderdeel van deze dienst is de afdeling Openbare Orde en Veiligheid.

De afdeling OOV houdt zich bezig met bestuursadvisering, beleidsontwikkeling, coördinatie en regie op het gebied van openbare orde en veiligheidszaken. Het veiligheidsbeleid wordt programmatisch aangestuurd en de programmastaf maakt ook onderdeel uit van de afdeling. Inhoudelijk gaat het om onderwerpen als criminaliteitsbestrijding, geweld, (jeugd)overlast, crisisbeheersing, voetbal, demonstraties, evenementen, horeca, prostitutie, radicalisering en terrorisme, toezicht en handhaving en dergelijke. De afdeling werkt rechtstreeks onder de Burgemeester en faciliteert het bestuurlijke proces.

### **OOV binnen het netwerk van de Botenparade**

Woord vooraf; doordat er in Utrecht nog een strafrechtelijk onderzoek loopt naar een betrokken ambtenaar, is het op dit moment niet gepast om vrijuit meningen over dit onderwerp te ventileren. Er zit enige daardoor reserve in de beantwoording van de vragen.

Een algemene tendens die wordt herkent mbt evenementen in de buitenruimte is dat de evenementenmarkt groeit. In Utrecht is nog geen sprake van 'verzadiging' van evenementen. Van april t/m september loopt het seizoen, en dat is goed gevuld. Ook al omdat het publiek de evenementen hoog waardeert (hoewel dit niet gemeten wordt, maar een gevoel is). Van enige sensatiezucht bij het publiek is weinig te merken.

Een maatschappelijke tendens is wel, dat als het mis gaat, de schuldvraag centraal staat en er een afrekencultuur heerst. In de politiek vraagt men zich af wie politiek verantwoordelijk is, in de media vraagt men zich af wie de schuld kan krijgen. Die tendens was in Utrecht ook waarneembaar na het ongeluk met de werftrap.

Utrecht organiseert vooral culturele en sportieve evenementen, geen sensatie-evenementen. Culturele en sportieve evenementen trekken een vriendelijk publiek en dat bevalt goed. Het zijn ook geen mega-evenementen. Stads promotie onderzoekt momenteel wel wat het evenementenprofiel van Utrecht moet zijn. Maar het kenmerkende van Utrecht (historisch, gezellig, steegjes, dicht op elkaar, beperkte infrastructuur) maakt de binnenstad minder geschikt voor mega-evenementen vanuit het oogpunt van openbare veiligheid.

Met betrekking tot de Muzikale Botenparade is de vraag wie dit evenement nu eigenlijk wil? Wie heeft om dit evenement gevraagd? Dat is erg complex. Er zijn vele partijen met verschillende wensen. Maar de 'drive' komt vanuit de gemeente. Dat is zo gegroeid toen Leefbaar Utrecht een wethouder voor cultuur mocht leveren. Die wilde éénmaal per maand de stad Utrecht in het teken laten staan van cultuur (Culturele Zondagen), en benoemde een ambtenaar die het evenement Culturele Zondagen coördineert en stimuleert.

Dit betekent wel dat er druk ontstaat op de doorgang van een evenement. Het organiseren wordt immers door de gemeente gestimuleerd, dan wel de gemeente is (mede)organisator. Het risico dat daarin zit is dat de professionele houding richting de eigen gemeentelijke organisatie minder scherp is (omdat het moeilijk is je eigen organisatie onder druk te zetten) dan naar een externe, professionele evenementenorganisator. Die relatie heeft een gezonder spanningsveld. Ruim 90% van de evenementen wordt door externe organisatoren geïnitieerd, maar juist de Culturele Zondagen niet; die komt uit de koker van de gemeente. De ervaring bij OOV is dat de professionele organisatoren meer begrip tonen voor veiligheidseisen. De gemeentelijke diensten die zich met vergunningverlening

bezig houden zijn overigens van mening dat zij juist niet minder streng zijn richting collega-diensten die (mede)organisator zijn van een evenement.

Op de organisatie van het evenement heeft geen centrale 'overall' sturing gezeten. Veel met betrekking tot de organisatie van evenementen is historisch bepaald. Evenementen zijn jarenlang buiten het beeld van het Stadhuis gehouden, en waren bij de diensten belegd. Sinds een paar jaar is er een nauwe samenwerking tussen OOV en Stadswerken, en is e.e.a. geïnstitutionaliseerd via het CASE overleg. Daar had OOV geen dominante rol, die was er meer voor Stadswerken. Het CASE-overleg adviseert de directeur Stadswerken of een vergunning moet worden verstrekt, en doet dat voor ongeveer 200 van de 700 aanvragen.

De verdeling van de verantwoordelijkheid met betrekking tot Muzikale Botenparade en Culturele Zondagen is ook heel complex en diffuus geweest. Het incident dat heeft plaatsgevonden is aanleiding geweest om alles nog eens onder een vergrootglas te leggen en heroverwegen. Achteraf gezien had het duidelijker georganiseerd moeten worden.

OOV legt de verantwoordelijkheid voor een heldere organisatie bij de vergunningaanvrager. Blijkbaar was de organisatie helder toen de vergunning werd aangevraagd, want de vergunning is toegekend (door Stadswerken).

- De organisator is verantwoordelijk voor een goede naleving van de afspraken in de vergunning, en voor het voorkomen van het uit de hand lopen van het evenement.
- De overheid is verantwoordelijk voor een goede beoordeling van de organisatie van het evenement, de daarop toegepaste vergunning en het toezicht op de naleving. De overheid moet ook mensen aanspreken op hun verantwoordelijkheid (mensen 'in bescherming nemen' tegen zichzelf).
- Het publiek heeft een eigen verantwoordelijkheid. Waar dat begint en eindigt is niet duidelijk omdat ieder daar zijn eigen normen op na houdt, dus ook moeilijk op te sturen.

Toch moest er niet meer politie worden ingezet bij dit evenement. Het was goed zo, dat was een maatschappelijke afweging. Het bepalen van het minimale niveau van (politie)inzet doe je op basis van ervaring; er zijn daar geen normen voor.

Het toezicht was vanuit de organisator goed geregeld. Wellicht was de publieke belangstelling iets groter dan verwacht. Het type evenement, type publiek en de omvang van het evenement maakten dat we het evenement niet vol hebben gestopt met toezicht.

Met betrekking tot de vergunningverlening wordt door de gemeentelijke partijen overleg gevoerd in CASE. Incidenteel wordt de organisator van een evenement daar ook uitgenodigd. In het CASE zit ook de dienst Stadswerken. Het is de directeur Stadswerken die (in mandaat namens de burgemeester) de vergunning toekent, niet de burgemeester zelf. Na het incident is in het College duidelijk afgesproken dat de Burgemeester eindverantwoordelijk is voor evenementen en de vergunningverlening. De bestuurlijke verantwoordelijkheid was voordien namelijk verdeeld tussen diverse collegeleden.

Er is veel aandacht geweest voor de veiligheid tijdens het evenement, mn mbt de locatie, het water, de pontons en de drukte op de werf. De rol van OOV is vooral geweest een bijdrage te leveren aan het CASE-overleg. Daar is het evenement (in algemene zin) ook behandeld, en daar kwamen geen bijzonderheden naar voren.

Als zich een incident voordoet dan gaat het crisisbeheersingsplan in werking, waarbij op klein niveau een ambtelijk operationeel leider de regie neemt. Als er opgeschaald moet worden, wordt een gemeentelijk beleidsteam onder leiding van de burgemeester gevormd. Deze opschaling heeft niet plaatsgevonden. Wel is de loco-burgemeester op de plaats van het ongeval geweest.

Bij grote (risicovolle) evenementen, zoals bepaalde voetbalwedstrijden, vindt het driehoeksoverleg plaats tussen politie, justitie en burgemeester, maar dit is geen vast gegeven. Tijdens het evenement was er geen driehoeksoverleg. Overigens was ten tijde van het evenement het evenementenbeleid gedateerd.

Hoe ver je kunt gaan mbt openbare orde en veiligheid is zover als je moet gaan; afblazen als het niet goed in elkaar steekt. Je kunt en moet de organisator zoveel mogelijk opleggen, en dus veel in de vergunning regelen. Professionele evenementenbureaus kunnen daar prima mee omgaan.



Tegelijk wil je het wel leuk houden. Je kunt geen 100% veilige evenement organiseren. Risico's benoem je op basis van een risicoanalysemodel. Op basis daarvan weet je wat je minimaal geregeld wilt hebben. De vraag is wel of het evenement er veiliger van wordt. Wat je nu echt moet is niet af te bakenen, it all depends. Op basis van je professe maak je een inschatting en ga je voor het optimale. Maar zeker 20% blijft onvoorspelbaar bij evenementen in de buitenruimte. Die 20% onvoorspelbaarheid wordt bepaald door aantallen mensen, het weer, de tijd van de dag, andere externe onvoorziene omstandigheden etc.

## **GHOR in Rotterdam**

Gesprekspartner: Dhr. P. Daman  
Functie/rol: Stafdirectie Risico- en Crisisbeheersing  
Datum: 30 maart 2007

### **De organisatie GHOR in Rotterdam**

De GHOR blabla

### **GHOR binnen het netwerk van de Red Bull Air Race**

Een vergelijking tussen de red Bull Air Race (RBAR) en de Rotterdam Marathon (RM) is op een aantal punten te doen (organisatie) op een aantal punten onvergelijkbaar (problematiek, complexiteit).

Zo staat men bij de RBAR stil en op een bepaalde plaats geconcentreert, bij de RM struinen duizende mensen kriskras door de stad, achter hun familielid aan. De RM is dus veel dynamischer, wat op zich extra risico meeneemt. Maar het totaal risico is veel kleiner door het soort publiek (rustig, sportief) en het karakter van het evenement (atletiek, hardlopen).

RBAR heeft aanvullende voorwaarden om de veiligheid te kunnen borgen. Zo is intensief overleg nodig met de luchthaven Rotterdam Airport en de dienst luchtvaart.

Andere risico's zijn:

je mag 200m vanuit de vliegbeweging geen mensen hebben.

je moet wijken wel kunnen blijven ontsluiten

een centrale verkeersader (Erasmusbrug) moet er uit>dat vraagt om een andere inzet van de hulpdiensten

er is sprake van een hogere opschaling.

Afspraken met organisator lopen soms afwijkend. Zo adviseerde GHOR om op Rott. Airport te landen en op te stijgen. Maar de organisator had zoveel geld dat ze zelf een baantje konden aanleggen op Katendrecht. Dit neemt weer extra veiligheidseisen mee, waardoor de kosten voor de organisator verder oplopen.

Het vergunningentraject loopt zoals eerder beschreven via DS+V. Na de aanvraag vindt intensief overleg plaats met organisator in breed verband en in smal verband (1:1 met GHOR).

De organisator maakt een calamiteitenplan, de GHOR toetst dat. Ook op het gebied van verantwoordelijkheden. Bij het toetsen door GHOR is weinig onderhandelingsruimte. Kosten komen vooral voor rekening van de organisator.

De besluitvorming gaat ook zoals eerder beschreven; diensten leveren advies in en DS+V toetst op de mogelijkheden en inzet; burgemeester besluit.

Het is niet te zeggen of en zo ja waardoor de besluitvorming van de burgemeester beïnvloed wordt, anders dan door zijn professionele ambtelijke apparaat. Toch zullen zijn persoonlijke mening en visie ook een rol spelen (alle top-evenementen naar Rotterdam).

Rotterdam betreft de organisator altijd in het dienstenoverleg (vgl Utrecht waar dat niet gebeurt). De reden daarvoor is van praktische aard (gewoon handig), organisatorische aard (werkt snel en efficiënt) en persoonlijke aard (mensen die er nu zitten vinden het belangrijk; is cultuur). Rotterdam streeft dus altijd naar een gezamenlijke aanpak met de betreffende organisator, en wordt vooraf maar ook tijdens het evenement alles besproken. daardoor kan zij snel ingrijpen in processen en meer voor elkaar krijgen, en zullen er minder verrassingen zijn tijdens het evenement. De politie en de brandweer zitten niet in de organisatie, omdat zij onafhankelijk moeten kunnen blijven. Wel is er een goede en intensieve samenwerking met deze actoren.

De verschillen in niveau en kwaliteit van organisator zijn groot, maar iedereen wordt op dezelfde manier bejegend.

Waarom dit jaar dan geen RBAR?

omdat per jaar maar één mega-evenement ivm veiligheid en beheer openbare ruimte; gekozen is dit jaar voor formule 1

RBAR wilde 4 dagen ipv 1 dag; dat zou de stad te veel ontwrichten/is organisatorisch niet haalbaar; je moet als hulpdiensten behalve voor het evenement ook je reguliere zorgplicht kunnen vervullen.

formule 1 race is ander (minder) risico

RBAR geen dagvullend evenement

Wat kan je organiseren vs wat moet/mag je?

kunnen: wordt steeds moeilijker omdat steeds meer diensten uit de gemeentelijke organisatie treden. Daardoor geen om-niet regelingen (zie eerdere teksten). dus worden evenementen duurder en komt de organisatie ook voor de gemeente onder druk.

Er worden geen concessies gedaan op het gebied van veiligheid, hoewel organisatoren het probleem naar de achtergrond proberen te drukken. Het besef van het belang van veiligheid is er ook bij de bestuurders.

moeten: zolang het verantwoord blijft om het te laten doorgaan, kunnen we alles. Waar het gaat over de eigen verantwoordelijkheid van de mensen is daar geen pijn op te trekken of definitie van te geven. Het is niet te kaderen.

Evenementen in de openbare ruimte zijn maar in zeer beperkte mate te sturen; je kunt geen het om je stad zetten, je weet nooit met zekerheid hoeveel volk er op af komt, en wat ze gaan doen.

Aantallen bezoekers worden overdreven. Zowel de organisator als de gemeente en de bestuurders hebben daar belang bij. De organisator vooral om commerciële argumenten, de gemeente vooral om imago.

mogen: t.a.v. de belangen en de veiligheid van mensen geldt alleen dat er een vrije doorgang is en de zorgplicht vervuld kan worden. Het totaal aantal mensen maakt dan niet uit. Winkeliers mopperen wel eens, maar hebben tegelijk een groot commercieel belang.

veiligheid is nooit de legitimatie of het breekijzer om dingen voor elkaar te krijgen of juist niet te laten doorgaan. (nb; dit zou suggereren dat het objectief meetbaar is,....hmmmm). GHOR is van mening dat er een wezenlijk verschil is in risico-besef tussen de grote steden. Er is niet zoiets als één landelijk perspectief, of één werkwijze.

Een voorbeeld hiervan is dat de GHOR in Rotterdam er altijd voor zorgt dat de mensen op minimaal 2 meter van de waterkant staan >> vgl Utrecht.

Wel is het zo dat na Enschedé en Volendam gemeente zich aan strakkere eisen moeten houden, en 'minder tussen de vingers door zien'. Ze moeten zich naar de maatschappij verantwoorden.

Soms moet je ook als bewaker van de veiligheid wel eens concessies doen. Als bijvoorbeeld is afgesproken dat kraampjes vijf meter uit de gevel moeten staan, en op de dag van het evenement ontdek je tijdens de schouw dat men zich niet hieraan houdt, dan kun je een aantal acties doen:

evenement platleggen

politie-ingrijpen

extra toezicht door overheid

niets doen en risico nemen

Afhankelijk van de ernst van de situatie zal je in zo'n geval als GHOR keuzes moeten maken en handelen naar inzichten (vgl handhaving en toezicht). Op dit soort momenten vindt altijd gecoördineerd overleg plaats tussen de toezichthouder ter plaatse, de organisator en de GHOR; de GHOR heeft tijdens het evenement de touwtjes strak in handen.

In Rotterdam wacht men dus niet totdat het fout gaat, GHOR neemt geen afwachtende houding aan maar blijft actief handelen. dat is een combinatie van cultuur, niet lullen maar doen. In andere steden is dat wel eens anders. het is daarentegen ook niet zo dat de GHOR verzandt in details; je moet

scherp blijven omdat tijdens een evenement je omgeving steeds verandert (het weer, de slotrace, het publiek, alcohol, vermoeidheid, het einde van het evenement etc).

Tegelijk kun je je als organisator en GHOR niet overal tegen beschermen. Hoe ga je dan om met restrisico's? Dat is altijd moeilijk, maar duidelijk wordt dat de politieke discussie de veiligheid niet beïnvloed; er is geen lobby vanuit het bestuur om toch dingen te kunnen regelen die feitelijk onveilig zijn of een onnodig verhoogd risico in zich hebben.

Ieder evenement wordt ook geëvalueerd met de organisator samen, wat weer verwerkt wordt in een jaarverslag evenementen (zie bijlage XXX). De 10 grootste organisatoren zijn zo samen met de gemeente Rotterdam tot een 'spoorboekje' gekomen waarin de regels staan voor de evenementenorganisatie.

Ook is er een wekelijks spreekuur met de organisator, het bestuur, de GHOR en de gemeentelijke vergunningverlener ten behoeve van de procesregulering.

Toekomst: evenementen zullen steeds gekker worden, hoewel je wel eens denkt dat het niet gekker of extremer kan. Maar wat doet dat met de veiligheid? Daarnaast zal de rol van terrorismedreiging steeds nadrukkelijker worden. Ook het soort publiek zal steeds meer het risico van het evenement gaan bepalen.

Eenzijds gaat het publiek steeds verder om beperkende maatregelen te omzeilen of te saboteren. Anderzijds realiseert 80% zich niet hoe georganiseerd de beperkende maatregelen zijn en in welk keurslijf ze lopen.

Conclusie GHOR: evenementen in Rotterdam zijn goed georganiseerd in een functioneel samenwerkingsverband tussen met name de gemeentelijke diensten, het bestuur, de hulpdiensten en de organisator.

## **Openbare Orde en Veiligheid in Rotterdam**

Gesprekspartner: Dhr. A. Littooi  
Functie/rol: Hoofd OOV  
Datum: 4 april 2007

### **De organisatie OOV in Rotterdam**

De Bestuursdienst (BSD) is de schakel in de gemeentelijke organisatie tussen het gemeentebestuur en de diensten. Zij is er om de ondersteuning van het college van B & W zodanig te organiseren dat het college in staat is de stad als geheel te besturen, de diensten te managen, en de gemeentelijke middelen te beheren. Binnen de BSD is de Directie Veiligheid verantwoordelijk voor het stimuleren, regisseren en rapporteren over de verbetering van de veiligheid in Rotterdam en zij adviseert betrokken wethouders en de burgemeester. De afdeling OOV richt zich ondermeer op openbare orde en veiligheid bij evenementen.

### **OOV binnen het netwerk van de Red Bull Air Race**

Het doel van OOV is het verstrekken van een gecoördineerd advies inzake openbare orde en veiligheid aan de vergunningverlener (burgemeester). Coördinatie geschiedt door begeleiding, belangenafweging ten behoeve van niet direct betrokken actoren (kerken, winkeliers- en bewonersvereniging) en afstemming met overige evenementen door de tijd. Het belang van het OOV binnen het netwerk heeft vooral te maken met het slaan van de brug tussen ambtenarij en politieke besluitvorming. De politiek is de enige beslissingsbevoegde partij, en zonder het positieve advies van OOV zal de burgemeester de marathon niet door laten gaan. Dit maakt OOV tot een cruciale actor. Ook is zij toegewijd vanuit het standpunt dat zij als professioneel ambtenaar loyaal is aan de politieke leiding en daarmee de politieke ambitie onderschrijft van Rotterdam als evenementenstad.

De belangrijkste thema's voor OOV zijn:

- Het ordelijk en veilig laten verlopen van het evenement
- Het adviseren van de vergunningverlener (burgemeester)
- Het plaatsen van het evenement in een groter kader met belangenafweging van niet direct betrokken actoren
- Een bijdrage leveren ter promotie van de stad Rotterdam

Het contact met andere actoren vindt vooral plaats in het Dienstenoverleg. De kwaliteit van het contact is te kenmerken als duurzaam en vriendschappelijk, maar ook zakelijk en institutioneel. Voorts zijn er bilaterale overleggen en is er sprake van relatiebeheer tussen de diverse actoren die informeel van aard zijn. Er is intensief contact met de Stichting, de DS+V, politie, brandweer, het college en de burgemeester, waarbij het centrale onderwerp de waarborg van openbare orde en veiligheid is.

De belangrijkste beslissing wordt genomen door de burgemeester als vergunningverlener. Belangrijke overlegfora die voorafgaan aan deze beslissing zijn het Dienstenoverleg v.w.b. het advies, het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de korpschef en de hoofdofficier van Justitie, en de College zittingen.

De strategie van OOV heeft als focus de openbare orde en veiligheid, maar wordt sterk bepaald vanuit de filosofie dat Rotterdam een evenementenstad wil zijn. Ook de slogan "Rotterdam Durft" staat soms op gespannen voet met openbare orde en veiligheid. Op grond van dit gegeven wordt er gedacht in termen van oplossingen en niet vanuit regelgeving.

Over veiligheid wordt niet onderhandeld, wel over de manier waarop je daar invulling aan kunt geven. Met betrekking tot de Red Bull Air Race (RBAR) betekent dit extra aandacht voor de veiligheid; meer dan marginaal, want:

- het is een nieuw evenement voor Rotterdam (waar moet je als gemeente rekening mee houden?)
- de stad heeft er nog geen ervaring mee (hoeveel mensen komen er?)
- er is nog geen ervaring met de organisator (kan die dat wel?)
- er is nog geen ervaring met vliegtuigshows (wat zijn de risico's?)

Kortom, veiligheid is de topic rond het evenement. Er wordt niet scherper ingezet op veiligheid, maar anders, meer. En daar was iedereen van doordrongen, tot op het allerhoogste niveau. Als het was misgegaan, was onze burgemeester (Opstelten) bij wijze van afgetreden. Zo intensief is hij met dit evenement in relatie tot de veiligheid bezig geweest.

Om de risico's in te schatten, zijn verschillende scenario's uitgewerkt. Onder andere het scenario waarbij een vliegtuig in het publiek belandt. De organisatie, inclusief de ondersteunende hulpdiensten, zouden dat scenario aankunnen en waren er op voorbereid.

Je moet als gemeente en als organisator zoveel veiligheidsmaatregelen nemen als nodig is. Op dat punt kun je geen risico's nemen. Garanties kun je niet afgeven, maar je kunt wel het optimale doen. En dat betekent dus niet alleen vanaf papier beslissingen nemen, maar actief betrokken zijn en ter plekke gaan kijken, vragen en beoordelen. Dat doet de burgemeester, en die maakt ook het verschil tussen succes en falen van een evenement, overigens samen met het College en de stad.

De vergunningverlening vindt pas plaats op het moment dat de veiligheid gegarandeerd is. De dag voor het evenement wilde de burgemeester zelf nog een controle uitvoeren op de veiligheid, en zich ervan vergewissen dat de organisatie en veiligheid goed geregeld waren. Hij toont daarbij een enorme betrokkenheid bij de stad, het evenement en de organisatie. Tot op dat moment was er formeel nog geen vergunning verstrekt. Je vraagt daarmee veel van de organisator. Tegelijk werkt dit als 'drukmiddel'. Materieel was het natuurlijk wel allemaal rond. Maar deze late vergunningverstrekking was puur een middel om tot op het laatste moment alles onder controle te kunnen krijgen/houden. Het aspect crowd-control is daardoor op het laatste moment nog aangepast. Overigens gaat het College van B&W niet over de vergunningverlening. Dat is alleen de burgemeester. Daardoor blijft dit buiten de politieke arena en krijg je minder politieke vertroebeling.

Met betrekking tot de verschillende verantwoordelijkheden, is de vergunningverlener altijd degene die verantwoording moet afleggen, en is de burgemeester altijd verantwoordelijk. De organisator is verantwoordelijk voor de uitvoering van het evenement onder de voorwaarden van hetgeen in de vergunning met hem is afgesproken. Eigenlijk niets meer en niets minder. Als hij zich daaraan houdt, is zijn bordje schoon. Hulpdiensten zijn verantwoordelijk voor toezicht en operationele inzet, waar het de inzet van de organisator overstijgt. Het kantelmoment van verantwoordelijkheden zit op het moment dat er een incident gebeurt. Afhankelijk van de omvang nemen de hulpdiensten of de burgemeester de touwtjes in handen. De burgemeester is uiteindelijk verantwoordelijk voor de openbare orde.

De eigen verantwoordelijkheid van bezoekers van het evenement is niet zo eenvoudig te duiden. Uiteindelijk moet er als iets misgaat altijd iemand hangen. En dat is de gemeente (tenzij de organisator zich niet aan zijn afspraken houdt). Maar als gemeente moet je de verantwoordelijkheid van mensen wel kanaliseren en het evenement veilig organiseren. Het overnemen van verantwoordelijkheid doe je als overheid op het moment dat de organisator of individuen het niet meer aankunnen; soms moet je mensen tegen zichzelf in bescherming nemen.

Het aspect veiligheid bij evenementen betekent voor de stad en voor de organisator, dat het geld kost. Vaak zie je bij organisatoren, dat dit de sluitpost vormt van het evenement, terwijl dit juist het uitgangspunt zou moeten zijn. Maar hoe veilig moet iets zijn, wat is acceptabel en wat niet? De criteria worden bepaald aan de hand van het risicoprofiel. Dranghekken op een bepaalde locatie is voor de politie soms gewenst, maar voor de organisator duur en biedt minder 'vrijheid'. Dan maak je keuzes op basis van het risicoprofiel.

Door het georganiseerde dienstenoverleg, de betrokkenheid van de organisator, de proactieve houding van alle partijen, de voorwaarde van een goede organisatie en de angst voor terrorisme ('soft targets') wordt veiligheid steeds minder een sluitpost voor organisatoren in Rotterdam; er is een klimaat gecreeert om evenementen te organiseren. En de stad heeft ook baat bij goede evenementen, dus ontstaat al gauw een goede samenwerking.

Toch gaat de RBAR dit jaar niet door. Het belangrijkste argument is dat het evenement 5 dagen moest duren. Dat kan de stad simpelweg niet verwerken. Vijf dagen de haven afsluiten is economisch en organisatorisch onmogelijk. Hopelijk komen ze vanaf 2008 met een aangepast plan wel verder.

Het is opvallend dat andere steden, gemeenten, niet structureel met de organisator in overleg gaan, om het evenement tot een succes te laten komen. Er is sowieso een groot verschil tussen steden in de organisatie van evenementen. Dit wordt o.a. veroorzaakt doordat:

- Grote evenementen gepaard gaan met buitengewoon ingewikkelde processen
- Verschillen in ervaringen uit het verleden
- Verschil in verantwoordelijkheidsbesef

In Rotterdam komt er bij risicovolle, grootschalige evenementen de Veiligheidsstaf bijeen. Tijdens het evenement zit de top van de betrokken organisaties bij elkaar om in geval van calamiteiten beslissingen te nemen. Hierin zitten de eindverantwoordelijken van de Veiligheidsregio, de GHOR, de DCMR en het Havenbedrijf Rotterdam, en ook de Corpschef, de Officier van Justitie en de burgemeester. Andere steden vinden dit (wellicht) overdreven, maar het heeft meer dan een functie; het heeft symbolwerking.

De ontwikkelingen rond evenementen van de afgelopen jaren laten een trend zien van steeds extremere festiviteiten, en de grens is nog niet bereikt. Ook niet qua mogelijkheden van ondersteuning. Het aanbod neemt nog steeds toe, en Rotterdam blijft een populaire evenementenstad. De organisatie blijft natuurlijk altijd een afweging van belangen; van veiligheid, van bewoners, ondernemers, bestuur, gemeentelijke diensten etc.

## **Shivers, Sport Entertainment & Promotion Management**

Gesprekspartner: Dhr. R. Langenberg  
Functie/rol: Projectmanager  
Datum: 27 maart 2007

### **De organisatie Shivers**

Shivers is een commerciële organisatie die zich bezig houdt met het organiseren van evenementen. Shivers is een landelijk opererende organisatie met veel ervaring op het gebied van evenementen in diverse grotere steden in Nederland. Ten behoeve van Red Bull Nederland BV organiseren zij een aantal evenementen waaronder de Red Bull Airrace. Zij zijn in die hoedanigheid het aanspreekpunt voor de diverse actoren, vergunning aanvrager en eerste verantwoordelijke voor veiligheidsaspecten die voor rekening komen van de organisator.

### **Shivers binnen het netwerk van de Red Bull Airrace**

Shivers heeft op verzoek van Red Bull Nederland de organisatie verzorgd van De Red Bull Airrace 2005 in Rotterdam. Tijdens dit evenement komt vliegen piloten uit diverse landen een parcours. Deze wedstrijd is een combinatie van behendigheid en snelheid. Het parcours tussen uitgezette obstakels door en onder de Erasmusbrug door dient in een zo kort mogelijke tijd afgelegd te worden. De organisatie van een dergelijk grootschalig evenement is zeer complex. Er lopen allerlei zaken door elkaar heen en zeker in het begin stadium is er veel onzekerheid.

Om dit evenement te mogen organiseren, waren twee vergunningen nodig. Eén vergunning van de gemeente en één vergunning van de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW). Die laatste vergunning verliep vrij eenvoudig. Je doet je aanvraag bij IVW waarin je uitlegt wat je gaat doen en hoe je het gaat doen. Zij toetsen dat vervolgens aan de bestaande regels en wanneer je voldoet aan de criteria krijg je de vergunning. Er is verder geen contact of overleg mogelijk met IVW. De vergunning die benodigd is van de gemeente kent in feite dezelfde structuur maar komt op een andere manier tot stand. In het dienstenoverleg dat vooraf plaatsvindt worden de eisen van vergunningverlening besproken. Het is niet zo dat er over die eisen onderhandeld kan worden maar er is wel ruimte om te praten over hoe een en ander uiteindelijk het beste geregeld kan worden. De eisen zijn dus hard, maar de invulling ervan (in de vorm wie wat voor zijn rekening neemt) is bespreekbaar.

Shivers organiseert nu al een aantal jaren evenementen en wat opvalt is dat er steeds meer aanvullende regels gesteld worden op het gebied van veiligheid. Tien jaar geleden konden we volstaan met één A-4tje met veiligheidsaspecten, nu moeten we een compleet draaiboek maken met scenario's en risicobeperkende maatregelen. In het geval van de Red Bull Airrace was dat soms lastig. We hadden nog geen ervaring met dit type evenement (een vliegshow annex wedstrijd). We zijn daarom op bezoek geweest in andere steden (onder andere Budapest) waar de airrace gehouden werd om te zien hoe het daar werd aangepakt. Veel wijzer werden we daar niet van, in Budapest vliegen ze bijvoorbeeld gewoon over het publiek heen. Dit was in Rotterdam ondenkbaar geweest. Eén van de eisen die IVW stelde was dat er gevlogen werd in een verticaal vlak waarbij de horizontale uitwijking nooit en te nimmer boven het publiek mocht plaatsvinden. Met piloten was dan ook de afspraak gemaakt dat zij, als zij neer zouden storten dit altijd in de Maas zouden doen. Voor de momenten dat er gevlogen werd was er intensief overleg met de luchthaven Rotterdam en de Dienst Luchtvaart.

Ten behoeve van het veiligheidsplan zijn ontelbare scenario's bedacht. Van weggelopen kinderen tot aan neerstortende vliegtuigen. In alles was voorzien. Punt van zorg was het publiek. Het was onmogelijk een inschatting te maken van het aantal bezoekers. In Budapest bleken dat er 200.000 te zijn, in Rotterdam uiteindelijk vier keer zo veel. We hadden nog wel meer bezoekers kunnen huisvesten maar vonden het achteraf niet erg dat het hierbij bleef. En ook het soort publiek was bepalend. Het is een sensationeel evenement dat navenant publiek aantrekt. Natuurlijk niet alleen maar, maar toch wel meer dan bijvoorbeeld een marathon. Dit betekent dus wel extra aandacht en risicobeperkende maatregelen daar waar het gaat om bezoekers. Voor de rest is het vooral een kwestie van gezond verstand. Je moet ook weer niet gaan overdrijven en problemen zien die er niet zijn.



Rotterdam is een prettige stad om evenementen te organiseren. Shivers organiseert door heel Nederland evenementen en je merkt een duidelijk verschil tussen steden en gemeentes voor wat betreft ervaring en professionaliteit. Er is een goede overlegstructuur opgezet in Rotterdam (het dienstenoverleg). Het is niet zo zeer de bedoeling dat er in dit overleg onderhandeld wordt over het niveau van veiligheid, maar het dient er vooral toe om de neuzen in dezelfde richting te krijgen, elkaar te informeren en rimpels glad te strijken. Dit geschiedt op een zakelijke en professionele manier maar met over en weer respect en bereidheid om elkaar te helpen. Er heerst een sfeer van 'samen gaan we er voor'. Deze manier van overleg gecombineerd met commitment is zeker mede bepalend voor het succes van het evenement.

Tijdens dit overleg hebben we ook nadrukkelijk aangegeven dat de Red Bull Airrace een geweldige impact zou hebben op de stad Rotterdam. Dit was ook voor ons als organisatie een belangrijk punt. De gemeente is weliswaar verantwoordelijk voor een groot deel van de openbare orde en de veiligheid maar bezoekers komen naar mijn evenement. Wij hebben er als organisator dus alle belang bij dat alles goed geregeld is. Wij zijn natuurlijk een commerciële organisatie en kijken op een andere manier naar veiligheidsaspecten, maar het is ook aan ons om samen met de gemeente te zorgen voor een veilig evenement. Je wilt volgend jaar weer terugkomen en zaken moeten dus goed geregeld zijn. Er is veel aandacht besteed aan verantwoordelijkheden en afstemming van de verschillende deelobjecten. Door de gemeente werden aanvullende eisen gesteld voor waarborg van de veiligheid. Zo hebben wij als organisator een eigen veiligheidsdienst in moeten huren om toegang tot bepaalde gebieden te controleren en eventuele compartimenten af te sluiten.

Voor wat betreft die verantwoordelijkheden is ook gesproken over de individuele verantwoordelijkheid van bezoekers. Wij staan als organisator op het standpunt dat wanneer mensen naar ons evenement komen ze er ook vanuit moeten kunnen gaan dat het veilig is. Natuurlijk kun je niet alles uitsluiten maar je kunt geen bekende risico's laten liggen. Veiligheid was bij de Red Bull Airrace een belangrijk aspect. Er zijn daar verschillende gesprekken over geweest met de burgemeester, het hoofd OOV en vertegenwoordigers van de veiligheidsregio. De dag voorafgaand aan de race wilde de burgemeester nog tekst en uitleg over een aantal veiligheidsaspecten waar hij niet zeker over was.

We hebben als organisator ook geleerd van het evenement in 2005. Een aantal zaken die we toen gedaan hebben zouden we bij een volgende race zeker anders doen. Bijvoorbeeld de trainingen. In 2005 kregen we geen toestemming om de dagen voorafgaand te oefenen op de wedstrijd locatie. We zijn toen uitgeweken naar een andere locatie waar we de wedstrijd gesimuleerd hebben. Dat zullen we een volgende keer niet meer doen. Het oefenen op eenzelfde locatie is van belang voor de piloten en draagt zeker bij aan de veiligheid.

Of er in de toekomst nog een Red Bull Airrace komt is nog niet zeker. De gemeente stelt steeds meer aanvullende eisen ten aanzien van veiligheid waardoor het steeds moeilijker (en duurder) wordt zo'n evenement te organiseren. Aan de ander kant hebben wij ook een pakket van eisen waaraan de gemeente niet kan of wil voldoen.

## **St4D**

Gesprekspartner: Dhr G. Beelen, Nijmegen  
Functie/rol: lid bestuur St4D  
Datum: 27 maart 2007

### **Verantwoordelijkheden**

Ten aanzien van verantwoordelijkheden geeft betrokkene aan dat de organisatie verantwoordelijk is voor de verzorging en voorlichting van de lopers gedurende het evenement.

Verder is de stichting verantwoordelijk voor de route en neemt zij besluiten over eventuele omleidingroutes. Specifiek op de locatie Wedren: de start en finish locatie van de Vierdaagse gaat de verantwoordelijkheid verder. Op deze locatie is namelijk niet langer sprake van een wandelmars op de openbare weg, maar deze locatie is afgesloten om te kunnen starten en finishen.

De gemeente Nijmegen, de overige gemeenten, de ghor, enz zijn verantwoordelijk voor veiligheidsaspecten. Deze verantwoordelijkheid geldt met name voor de burgemeesters aangezien zij eindverantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid binnen hun gemeente.

Daarnaast is het vooral de individuele loper die verantwoordelijk is voor zijn eigen gedrag en de beslissing of het verantwoord is om te lopen. De organisatie ziet daar geen rol voor zichzelf weggelegd als het gaat in een gedeelde verantwoordelijkheid of het tegen zichzelf in bescherming nemen van lopers. Hooguit op medische gronden, op aandringen van een arts, wordt iemand geadviseerd uit de race te stappen. Echter er zijn niet veel artsen beschikbaar langs de route die hier toezicht op houden.

Openbare orde en veiligheid als wel minimalisering van de risico's ziet de organisatie vooral als een aspect van de burgemeester in samenspraak met overige partijen als de brandweer, politie en ghor.

Er is onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden. Betrokkene geeft aan meerdere malen aangedrongen te hebben hier actie op te ondernemen. Momenteel is de organisatie alleen verantwoordelijk voor hetgeen zich afspeelt op de gecombineerde start/finish locatie. De rest is openbare weg en dus voor rekening van de gemeente.

Daarnaast was er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de ghor bij de voorbereidingen. De St4D wil dit punt met name maken omdat er veel activiteiten rondom de Vierdaagse worden georganiseerd. Aangezien de St4D slechts de bedoeling heeft een wandeltocht te organiseren, willen zij niet dat nevenactiviteiten in hun vergunning wordt meegenomen.

### **Proces**

De organisatie van de wandelmarsen staat los van de feesten. De marsen gaan door 4 veiligheidsregio's en door 12 gemeenten. In het verleden werd alleen een vergunning aangevraagd bij de gemeente Nijmegen de overige gemeenten werden aangeschreven met de mededeling dat de 4daagse er weer aankwam. Soms kreeg men een reactie terug, soms ook niet. Van integrale benadering op het gebied van veiligheid en risicoprofielen was/is geen enkele sprake. Inmiddels zijn er echter wel, mede naar aanleiding van het rapport Hermans, acties uitgezet om tot een integrale aanpak op bijvoorbeeld het gebied van vergunningverlening te komen.

Dit is voor de St4D uitermate wenselijk, het is beter om één keer zaken te doen met 12 gemeenten dan 12 keer met één gemeente.

### **Incident**

Betrokkene betreurd uiteraard het incident van 2006 maar vindt dat de media het te veel opblaast. Hij wijst dit toe aan typisch Nederlands gedrag en vindt de negatieve beeldvorming die hierdoor ontstaat en de daarmee gepaard gaande vraag of de organisatie wel adequaat gehandeld heeft zeer overtrokken en onterecht. Hij spreekt in deze over stemmingmakerij door de media. Punt van kritiek is met name het ontbreken van aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemer. Hierin geldt de mening dat deelname en zorg voor de gezondheid primair de verantwoordelijkheid is van de individuele wandelaar.

### **Inschatting risico's**

Betrokkene geeft aan dat er risicoprofielen gemaakt zijn maar deze besloegen voornamelijk de situatie van veel mensen op een kleine ruimte in een kort tijdsbestek bij de start/finish locatie. Voor de rest zijn wel scenario's bedacht maar het evenement werd beschouwd als risico laag.

Op grond van hetgeen in 2003 had plaatsgevonden was volgens betrokkene een hitte draaiboek gemaakt door de St4D zelf. Dit draaiboek maakte echter geen deel uit van de vergunning.

Uiteindelijk is op grond van onvoldoende waarborg voor geneeskundige verzorging op de vervolgdagen het evenement afgelast. Deze last ligt nadrukkelijk bij de overheid.

Er was wel meer overleg, nog geen overkoepelend integraal overleg. Fragmentatie en een laag risicobesef resulteert in een verhoging van risico's. Dit is met name het geval waar het ede andere gemeenten dan Nijmegen betreft.

Het incident wordt door betrokkene gezien als een onfortuinlijke samenloop van omstandigheden.

### **Samenwerking**

De samenwerking met de gemeente Nijmegen wordt als ronduit goed ervaren. Het Veiligheidsoverleg is een goed forum. Met name omdat goed geëvalueerd wordt. Deze evaluaties zijn belangrijk om scherp te blijven.

Het punt van aandacht is vooral de eerder genoemde interregionale samenwerking.

## **Interview met de heer Boelaars, hoofd veiligheid gemeente Nijmegen.**

Datum: 7 maart 2007.

Kader: afstudeer onderzoek.

Direct verslag van het interview.

Leidraad: vragenlijst.

De vierdaagse, officieel de Nijmeegse vierdaagse marsen, moet niet verward worden met de vierdaagse feesten. De marsen kennen een aparte organisator en een aparte vergunningverlening. Het primaire doel van de organisatie van de vierdaagse marsen is een sportieve. De organisatie wenst een sportief evenement voor de deelnemers te organiseren de commerciële belangen zijn voor de organisator van de vierdaagse marsen nihil. Echter er spelen nog meer actoren een rol bij de vierdaagse marsen. Dan slechts de organisator.

- de gemeente Nijmegen, als vergunningverlener, maar ook als indirect belanghebbende. De vierdaagse marsen zijn een promotiemiddel voor de stad Nijmegen. Daarover straks meer.
- De brandweer als belangrijke institutie in de rampenbestrijding.
- De politie, voor toezicht en orde handhaving.
- De GHOR, oftewel de witte kolom, voor medische ondersteuning.
- De organisator van de feesten, indirect het is een apart traject. Doel vooral commercieel.
- Daarnaast is bovenstaande overzicht slechts bekeken vanuit de gemeente Nijmegen. Vanuit de organisator bekeken zijn er nog meer actoren zoals 12 doorkomstgemeenten en drie politiekorpsen.

Gemeente Nijmegen heeft zoals gesteld meer dan één doel. Om te beginnen is haar doel een vergunning te verlenen voor de organisatie van de vierdaagse marsen. Daarnaast heeft Nijmegen ook belang bij de marsen als promotiemiddel voor de stad. Dit betekent in de praktijk dat situaties mede vanuit dat gezichtspunt bekeken worden. Een concreet voorbeeld in deze is de aanpassing van de start en finish. Doordat bezoekers lopers op kwamen halen en vervolgens niet direct het start en finish gebied verlieten raakte dit gebied verstoort. In de beoordeling door de gemeente Nijmegen kwam naar voren dat dit niet slechts als het probleem van de organisator gezien kon worden, immers de drukte kwam de gemeente Nijmegen goed uit. Er is afgesproken de start – finish af te sluiten en een aparte Meet and greet te maken. De inrichting hiervan kwam voor rekening van de organisator, de afsluiting van de start en finish met bijbehorende dranghekken voor rekening van de gemeente.

Dit voorbeeld zou de indruk kunnen geven dat de gemeente zich dermate met de festiviteiten heeft geïdentificeerd dat haar onpartijdigheid ter discussie staat. Niets is volgens geïnterviewde minder waar. In het komende stukje lopen de organisaties van de vierdaagse en de feesten door elkaar heen. Hoewel de nadruk bij de feesten ligt (commerciële belangen) heeft ook de vierdaagse hier mee te maken.

De organisatie van de vierdaagse liet te wensen over. Vergunningverlening was slecht of niet georganiseerd. Met name wat betreft de feesten bracht dit de nodige risico's met zich mee. Ook de vierdaagse marsen kenden hierdoor een onvoldoende risicobeheersing. In het jaar 2000 vond de toenmalige burgemeester dat het zo niet langer kon.

De stelling die deze burgemeester hoog in het vaandel had en die vanaf dat moment centraal staat in de samenwerkingsverbanden van de gemeente is:

De burgemeester is verantwoordelijk voor de veiligheid in de stad. Vanuit dit principe vloeide voort dat er een gedegen veiligheidsbeleid in het algemeen en een evenementenbeleid in het bijzonder op poten gezet moest worden. Vanaf dat moment stond de bestuurlijke verantwoordelijkheid centraal. De organisator van met name de feesten was hier niet van gecharmeerd. Veiligheid kost immers geld, enerzijds omdat de vergunningaanvragen tijd en dus geld kosten, anderzijds omdat er ook beheersmaatregelen bekostigd moesten worden.

Dat het anno 2007 gelukt is om een goed veiligheidsbeleid te voeren en dat inmiddels ook de samenwerking met de organisatoren goed is, is mede gelegen in het feit dat de burgemeester het beschreven standpunt niet alleen met woord, maar ook met daad heeft beleden. De burgemeester heeft letterlijk macht laten gelden, partijen hadden geen keus. Voor de gemeenteambtenaren is dit een steun in de rug geweest.

Een tweede belangrijk aspect hierin is de vervanging van de organisatiedirecteur.

Het evenementenbeleid bevat de volgende facetten en uitgangspunten:

- Er dient helderheid te bestaan over de verantwoordelijkheden die de diverse partijen hebben. Centraal hierin staat de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde in de gemeente. Behalve het culturele aspect hiervan: als partijen zich verantwoordelijk voelen zullen ze zich hier sneller naar gaan gedragen, kan via een gedegen structuur verantwoordelijkheid inzichtelijk gemaakt worden.
- De vergunningverlening is een formeel proces. Hiermee zijn informele overlegtafels geenszins uitgesloten. Sterker nog: het merendeel van de overleggen is informeel. Echter de uitkomsten van deze informele overlegtafels, gaan het formele proces in. Informele overleggen hebben derhalve een vlot formeel proces tot doel en hebben niets van doen met achterkamertjes politiek.
- Er zijn twee aspecten aan risico's, als het kan moeten ze worden voorkomen. Als ze toch optreden moeten ze worden bestreden.
- Bij veiligheidsoverleg zijn alle partijen aanwezig, de voorwaarden staan in de vergunningen, een gezamenlijk gedragen advies aan B&W.
- Tijdens de week wordt beoordeeld of de gemaakte afspraken goed zijn en goed worden nagekomen. Dit is tevens de eerste input voor de evaluatie.
- Er vindt integrale handhaving plaats. Dit betekent dat alle vergunningen worden gescreend, alle bijbehorende handhaving wordt geprioriteerd en onderling wordt afgestemd. Het resultaat is gecoördineerde adviezen naar B&W. Sinds 2005 is dit de werkwijze, sinds 2007 is dit geformaliseerd in de formatie van de gemeente.
- De gemeente Nijmegen heeft een methodiek genaamd crowd management. ontwikkelt voor het benaderen van risicovraagstukken. De bedoeling van deze methodiek is het wegnemen van persoonlijke willekeur bij de beoordeling. De methodiek dwingt tot gestructureerd werken met een zo eenduidig mogelijke uitkomst. Dit crowd management draait om twee aspecten. In de eerste plaats geldt dat als ergens hulp nodig is dat er ook moet kunnen komen. In de tweede plaats moet in geval van paniek het publiek weg kunnen. Om bovenstaande punten te kunnen bereiken dient aandacht besteedt te worden aan de inrichting van de openbare ruimte, moet het publiek goed geïnformeerd worden en dient rekening gehouden te worden met de programmering.
- Er is ook een calamiteitenorganisatie ingericht. Deze komt met name in beeld bij noodweer, als de nutsvoorzieningen uitvallen en bij paniek. Speciaal opgeleide en geïnstrueerde gemeenteambtenaren draaien hiervoor piketdienst. Hoewel ze geïnformeerd worden over de specifieke ins en outs van het evenement zijn ze niet continu aanwezig. Volgens geïnterviewde om verveling te voorkomen. Een voordeel van een aparte niet institutioneel gebonden calamiteiten functionaris is dat hiermee overreageren van instituties kan worden gedempt.
- Om rampen regionaal het hoofd te kunnen bieden is er een regionaal coördinatieteam opgericht.

De vierdaagse wordt niet alleen op Nijmeegs grondgebied gehouden. Zo zijn er 12 doorkomstgemeenten. Er wordt via de veiligheidsregio gepoogd samen te werken. De betrokkenheid van de verschillende gemeentes bij de vierdaagse is echter verschillend. Zo zijn er gemeentes die geen vergunning voor de vierdaagse afgeven. Dit ondanks het feit dat ze aangesproken worden als er iets mis gaat. Hoewel gemeenten Nijmegen om hulp vragen in zake vergunningverlening en calamiteiten organisatie, zijn er ook gemeentes die dit nadrukkelijk niet doen. Wellicht speelt emotie hierbij een rol.

Via het regionaal team worden er pogingen gedaan om vergunningverlening te standaardiseren. Ook voor de organisator zal dit belangrijk zijn, hij wordt nu niet met een veelheid aan procedures geconfronteerd.

Via een modelvergunning wordt dezelfde procedure nagestreefd. De inhoud kan naar gelang de risico's verschillen natuurlijk ook verschillen. Het eindresultaat is dus nadrukkelijk wel verschillende lokale vergunningen. Één vergunning kan, gezien de verantwoordelijkheid van de burgemeesters, natuurlijk niet.

Inmiddels.

Inmiddels is er een cultuur van samenwerken. Zaken worden in openheid getafeld. Veiligheid maakt inmiddels ook onderdeel uit van het budget van de organisator. Het typerende is dat het netwerk voor een belangrijk deel het gevolg lijkt te zijn van een in eerste instantie sterk hiërarchisch optredende

burgemeester. Dat integraalveiligheidsbeleid van de grond is gekomen is ook mede dank zij de sturende rol van de burgemeester, maar niet alleen daardoor. Het huidige hoofd veiligheid van de gemeente komt oorspronkelijk van de politie en hij kent het hoofd van de brandweer goed. Mede op basis van persoonlijke verhoudingen is een goede samenwerking tot stand gekomen. Hoewel veiligheid belangrijk is kan het nooit het vertrekpunt voor de organisatie van een evenement zijn. Als dat wel het geval zou zijn zouden er geen evenementen meer georganiseerd worden. Dat is tenslotte het veiligst. Door veiligheid als randvoorwaarde mee te nemen ontstaat een gezond spanningsveld die partijen dwingt zo goed als mogelijk met veiligheid om te gaan.

#### Incident.

Maandagmiddag om 13.00 uur, de dag voorafgaand aan het incident is er overleg geweest omtrent het wel of niet aflasten van de tocht. Bij dit overleg heeft een regionale geneeskundig functionaris gezeten die adviseerde om de tocht door te laten gaan. Achteraf is dit niet de goede beslissing gebleken. Op het moment dat het fout ging heeft iedereen naar de gemeente gewezen. De burgemeester heeft dit als volgt gecounterd:

Ze heeft gesteld dat de gemeente niet verantwoordelijk gehouden kon worden voor de inhoudelijke beslissing. Indien zij voor alles inhoudelijk verantwoordelijk gehouden zou worden zou ze nooit meer een vergunning af kunnen geven. Immers, zo luidt de redenering, de gemeente heeft niet alle inhoudelijke expertise in huis. Er kan niet van gemeentebambtenaren verwacht worden dat ze in staat zijn bijvoorbeeld een inhoudelijk oordeel van een medicus goed te beoordelen. De organisator levert derhalve de inhoudelijke expertise en de overheid beoordeelt of e.e.a. procedureel juist is afgehandeld.

Aangezien dit argument geldig werd bevonden, o.a. door de media en Nijmegen haar zaakjes procedureel prima voor elkaar had is er in feite weinig stof voor de gemeente opgewaaid.

#### Beelden.

Volgens de heer Boelaars was het incident brute pech. Daarnaast is hij ervan overtuigd dat dankzij de goede organisatie er weinig stof is opgewaaid. Hij noemt nadrukkelijk het rapport Hermans waarin staat dat lopers ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Hij onderkent terdege het gevaar van luiheid. Na drie jaar hard werken lijkt Nijmegen haar zaakjes voor elkaar te hebben. De vergunningverlening en handhaving dreigt te worden geïnstitutionaliseerd. Op zich is dat prima, behalve als het ertoe leidt dat de scherpste er vanaf gaat. Hij roemde de reactie van de burgemeester na het incident.

## **Interview met G.J. van der Schoor**

hoofd Veiligheidsbureau Gelderland-Zuid

Datum: 8 mei 2007.

Kader: afstudeer onderzoek.

Direct verslag van het interview.

Leidraad: vragenlijst

Naar aanleiding van de voorvallen bij de Vierdaagse in 2006 is onder leiding van de gemeentesecretaris van Nijmegen een evaluatie rapport opgesteld. In dit rapport komt de aanbeveling naar voren dat de elf doorkomstgemeenten een gemeenschappelijk veiligheidsoverleg moeten starten. De coördinatie van dit veiligheidsoverleg is geplaatst bij het veiligheidsbureau van de regio Gelderland-Zuid.

Nadrukkelijk uitgangspunt bij deze coördinatie is dat de eindverantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid in een gemeente bij iedere burgemeester van die gemeente blijft liggen. De uitdaging voor het veiligheidsbureau is dan ook om tot afstemming tussen de gemeenten te komen met behoud van die verantwoordelijkheid/bevoegdheid.

Bij die afstemming is een aantal knelpunten vast te stellen.

- De risicopercepties van de gemeenten verschillen. Waar binnen de veiligheidsregio Gelderland-Zuid het risicobesef hoog is, misschien wel te hoog, hebben andere gemeenten dat besef minder. Achteraf kijkend was het wenselijk geweest om bij aanvang van de afstemming een forser statement van de burgemeesters te hanteren.
- De verschillende hulpdiensten zijn vooral gericht op hun eigen bedrijfsvoering. Dat is op zich logisch, daar worden ze op afgerekend. Om tot een algehele samenwerking moet veiligheid echter integraal benaderd worden en dus moeten de hulpdiensten over hun eigen grenzen heen kijken. Dat vereist veel massagewerk in de praktijk.

Een voorbeeld van een afstemmingsprobleem met de St4D is de vergunning. Het lijkt logisch te veronderstellen dat het publiek een onderdeel uitmaakt van het evenement. De St4D distantieert zich van dit standpunt. Zij wil slechts een vergunning voor haar lopers. Dit probleem is opgelost door de St4D inderdaad hier een vergunning voor te verlenen, tevens wordt voor de volgende editie de dialoog met de horeca gezocht voor de vergunningverlening voor activiteiten rondom de Vierdaagse.

Het doel van de coördinatie is drieledig.

- Afstemmen en verspreiden informatiestroom over de regiogrenzen heen.
- Regionaal gecoördineerde acties indien nodig.
- Specifiek Nijmegen inlichten, is immers start en finish locatie.

Bovendien wordt de St4D door de coördinatie ontlast en hoort coördinatie eigenlijk een standaard onderdeel van de overheid te zijn. Het is lastig uitleggen dat vanwege regiogrenzen een Vierdaagse niet te organiseren zou zijn.

Beelden.

Interregionale afstemming kost energie, het is de ware vorm van procesmanagement. Overigens is geïnterviewde de mening toegedaan dat hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden binnen CTPI's of ROT's. Eenduidige doelen zijn hierbij belangrijk. Zo denkt hij dat het beter zou zijn geweest om alle burgemeesters eenduidig te laten zeggen wat zij wilden, om dit vervolgens vast te leggen en als vertrekpunt in allerlei overleggen mee te kunnen nemen. Nu dat niet is gebeurd is er al veel heen en weer gepraat over precieze doelen en belangen. Kennelijk komt ook hier naar voren dat een krachtige eenduidige opdracht richting aan het netwerk geeft. Interviewer bekruipt steeds meer het gevoel dat netwerk theorie van toepassing is voor situaties waarin zwakke bestuurders het voor het zeggen hebben, of middelmanagement elkaar "de tent uit knokt". Geïnterviewde wil niet zover gaan maar trekt wel de conclusie dat persoonlijke relaties erg belangrijk zijn voor goede samenwerking. Vandaar dat ook het idee is ontstaan om met vaste teams te gaan samenwerken.

**Actor:** Dienst Sport & Recreatie  
**Naam:** J. Diepenhorst  
**Functie:** Beleidsmedewerker subsidies  
**Datum:** Vrijdag 24 november 2006

**Doel van deze eerste vraag is om er achter te komen, wie ik moet selecteren voor mijn initiatief**

- 1 doelen en actoren**
- 1 Wat is uw doel als actor in relatie tot de Rotterdam Marathon?  
  
Het verstrekken van subsidies om zodoende de marathon voor de stad Rotterdam te behouden
  - 2 Welke actoren zijn in uw ogen cruciaal in de realisatie van de Rotterdam Marathon?
    - De Stichting Marathon Rotterdam en de daarbij behorende BV's
    - De gemeentelijke diensten en het college van Rotterdam
    - De sponsors, mn Fortis
    - Stichting Rotterdam Topsport
    - Leveranciers

**Doel van vraag 2 en 3 is, om vast te stellen wie belangrijk/mchtig is in het netwerk**

- 2 relevantie actoren**
- 1 Van welke resources (geld, mensen) bent u afhankelijk, om uw doelstelling te realiseren?  
  
Vooral van geld in de begroting van S&R
  - 2 Welke mogelijkheden heeft u om besluitvorming te beïnvloeden?  
  
S&V heeft een gemandateerde bevoegdheid om subsidies toe te kennen namens B&W. de Dienst kan de subsidie dus ook niet toekennen, maar in de praktijk is dat niet haalbaar. Het netwerk rond de marathon is een "old boys network" met zeer veel bestuurlijke macht, dat onder normale omstandigheden nooit zal toestaan dat de marathon niet meer gesubsidieerd wordt.
  - 3 Beschouwt u zich als:
    - een cruciale actor (onmisbaar, onvervangbaar in netwerk, bv vanwege kennis of middelen)
    - een toegewijde actor (bereid om mee te werken)
    - beide of
    - geen van beide?



Beide;

Toegewijd omdat S&R er veel belang bij heeft dat de marathon blijft bestaan ("wij zijn er om mensen blij te maken, en doen dat door leuke evenementen te organiseren").

Cruciaal omdat de marathon zonder onze subsidie in financiële en organisatorische problemen komt. De subsidie bedraagt circa 9% van het budget van de organisatie en wordt toegekend aan de Stichting Rotterdam Marathon. De Stichting verdeelt het geld vervolgens over de vier BV's van de Rotterdam Marathon. S&R heeft een toetsende rol vanwege de subsidieverstrekking. Met andere woorden, de subsidie vereist een prestatie van de gesubsidieerde. Er wordt dus wel degelijk gekeken naar de organisatie, de media-aandacht, de veiligheid, de resultaten e.d om de subsidie toe te kennen. Er moet een stijgende lijn in blijven zitten. Dit is de formele tegenhanger van het 'old boys network'.

Het stoppen met het verstrekken van de subsidie zou voor S&R heel vervelend zijn (dan komt de marathon 'los' van de stad Rotterdam te staan). Maar ook voor de Rotterdam Marathon zou het heel vervelend zijn, omdat zij heel afhankelijk is van de medewerking van de Rotterdamse Diensten. Als Rotterdam geen subsidie meer verstrekt, zullen de Rotterdamse Diensten minder geneigd zijn (vrijwillig en kosteloos) mee te werken aan de organisatie.

- 4 Kunt u uw rol en positie in het netwerk van de Rotterdam Marathon toelichten (in relatie tot uw belang in dit netwerk)?
- Rol van geldschieter en (informeel) procesbegeleider tussen de Rotterdam marathon en de gemeentelijke Diensten.
  - Positie is die van wederzijdse afhankelijkheid.

**3 posities van actoren**

- 1 Over welke resources (geld, mensen) beschikt u, om uw doelstelling te realiseren?

Voornamelijk subsidiegeld

**Doel van deze vraag is te achterhalen wie centraal zit in het netwerk en wie ik via wie kan bereiken**

**4 interactie**

- 1 Met welke actoren heeft u intensief contact, en waarover gaat dat?

- Intensief contact met de Stichting en de BV's
- Het contact gaat over geld (subsidie), over het programma, ontwikkelingen, over problemen met andere gemeentelijke diensten, over bemiddeling. Er is niet zoiets als een groot overleg met alle betrokken actoren. De directeur van de Rotterdam Marathon coordineert alles (spin in het web). Hij is de enige die het gehele netwerk overziet.

- 2 Wat kunt u zeggen over de kwaliteit van dat contact, in termen van duurzaam of ad hoc, stabiel of wankel, intiem of oppervlakkig, persoonlijk of geïnstitutionaliseerd?

De kwaliteit van het contact is te kenmerken als duurzaam en vriendschappelijk, maar ook zakelijk en institutioneel; er worden verslagen gemaakt, er zijn agenda's er wordt verantwoording afgelegd, getoetst en gerapporteerd.

Doel van deze vraag is te achterhalen welke conflicten kan ik verwachten en welke blokkades

**5 percepties**

- 1 Wat zijn voor u de belangrijkste thema's waar het de Rotterdam Marathon betreft? (bv veiligheid, organisatie, sportieve uitdaging, winst etc)?

Belangrijkste thema's voor S&R zijn:

- Het organiseren van een topsportevenement in Rotterdam
- Promotie breedtesport in Rotterdam
- Promotie van de stad Rotterdam

- 2 Wat betekent het thema 'veiligheid' voor u als actor?

De veiligheid moet gegarandeerd zijn. Maar daar doet S&R verder niets zelf aan. Uiteraard is het thema veiligheid een onderdeel van de organisatie en daarmee een voorwaarde voor subsidieverstrekking.

- 3 Wie spelen wat betreft veiligheid een cruciale rol?

Vooral de GGD, maar de Stichting is verantwoordelijk

Doel van deze vraag is te achterhalen waar wordt samengewerkt aan besluitvorming

**6 arena's**

- 1 Waar worden de belangrijkste beslissingen genomen en welke sets van actoren zijn daarbij betrokken?

Voor de subsidietoekenning binnen de directie van S&R (vanwege de gemandateerde bevoegdheid van de directeur S&R). Daarnaast heeft het college van B&W de macht om het hele spektakel tegen te houden, maar zal dat onder normale omstandigheden nooit doen; daarvoor hebben zij te veel belang. Daarnaast is de Stichting actor in de besluitvorming over de subsidie.

- 2 Zijn herkenbare organisatorische voorzieningen getroffen (projectgroepen, consultatieprocedures, vast beslissingsvolgorde etc.)?

De besluitvorming vindt plaats binnen de bestuurlijke organisatie van het concern Rotterdam, binnen de staande gemeentelijke organisaties en op basis van de ambtelijke procedures.

Doel van deze vraag is te achterhalen welke organisatorische voorzieningen gebruikt worden, wat is taboe en vanzelfsprekend etc

**7 institutionele kenmerken**

- 1 Wat zijn formele institutionele kenmerken van de Rotterdam Marathon (wettelijke kaders, organisatorische voorzieningen etc.)?

- De wettelijke kaders van subsidieverlening
- De financiële P&C-cyclus van de gemeente Rotterdam
- Toetsing volgens formele patronen
- Periodiek overlegdoor de directeur S&R met de Stichting volgens gestandaardiseerde agenda's
- De vanzelfsprekendheid van de subsidieverlening
- Het taboe van het losweken van de gemeente Rotterdam; de marathon is aan de gemeente verbonden.
- De marathon is wereldwijd beroemder dan de stad Rotterdam

- 2 Wat zijn de informele spelregels (toegang van actoren, positie, professionele codes etc.)?

De hele organisatie van de realisatie is tamelijk formeel. Informeel is alles er op gericht de betrokken partijen tevreden te houden, de klanten tevreden te houden, de burgers blij te maken. Dat bepaalt mede je doelstelling; het moet wel leuk blijven. Daarom is het fatsoenlijk en aangenaam met elkaar praten en omgaan van groot belang, en daarom treedt S&R minder als handhaver op dan je normaal zou doen.

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke stagnaties zich voordoen en hoe kan daar ingegrepen worden**  
**8 besluitvorming**

- 1 Welk initiatief brengt besluitvorming/beleidsspel op gang?

De aanvraag tot subsidie

- 2 Wat zijn de cruciale beslissingen tot nog toe?

De toekenning van de subsidie

- 3 Welke strategieën kiest u en in hoeverre conflicteren dit met strategieën van andere actoren, of vullen ze elkaar aan?

De strategie van het aantonen van de toegevoegde waarde van de Rotterdam Marathon voor de stad Rotterdam. S&R heeft er belang bij dat de subsidie wordt toegekend. Dit conflicteert niet met andere actoren, het vult aan.

- 4 Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties?

- Er zijn wel eens actoren (gemeentelijke diensten) die bepaalde kosten willen doorberekenen
- Er zijn actoren die plannen maken in de stad zonder rekening te houden met de Rotterdam Marathon (bv; DS+V die straten versmald waar later in het jaar 10.000 marathonlopers doorheen moeten. Dat vraagt dan om enige afstemming, maar komt altijd goed.

- 5 Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?

De toegekende subsidie ende start van de organisatie voor april 2007

**Actor:** Gemeentewerken, Gemeente Rotterdam, Werf centrum  
**Naam:** K.D. van der Kroef  
**Functie:** Beheerder  
**Datum:** Donderdag 7 december 2006

**Doel van deze eerste vraag is om er achter te komen, wie ik moet selecteren voor mijn initiatief**

**1 doelen en actoren** 1 Wat is uw doel als actor in relatie tot de Rotterdam Marathon?

Het geven van een kwalitatief hoogwaardig advies (over wegaangelegenheden) teneinde de vergunningverlener in staat te stellen een adequate afweging te maken.

2 Welke actoren zijn in uw ogen cruciaal in de realisatie van de

Rotterdam Marathon?

Bestuursdienst

Politie

Brandweer

Ambulancedienst

Rijkswaterstaat

RET

Stichting Rotterdam Marathon BV

**Doel van vraag 2 en 3 is, om vast te stellen wie belangrijk/mchtig is in het netwerk**

**2 relevantie actoren** 1 Van welke resources (geld, mensen) bent u afhankelijk, om uw doelstelling te realiseren?

Budgethouder ORM, verzorgd financiële middelen bij zogeheten "om niet" regeling.

2 Welke mogelijkheden heeft u om besluitvorming te beïnvloeden?

Betrokken actor ziet voor zichzelf geen mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden. Het verstrekte advies is echter wel redelijk bindend zodat er toch sprake kan zijn van indirecte invloed.

3 Beschouwt u zich als:

- een cruciale actor (onmisbaar, onvervangbaar in netwerk, bv vanwege kennis of middelen)
- een toegewijde actor (bereid om mee te werken)
- beide of
- geen van beide?

Betrokken actor beschouwd zichzelf als een cruciale en toegewijde actor.

Toegewijd omdat zij er waarde aan hecht dat de Rotterdam Marathon plaatsvindt (al was het maar om het bestuur te plezieren).

Werkzaamheden en planning op het gebied van onderhoud worden zo veel mogelijk aangepast aan de diverse evenementen. Zij is echter ook een cruciale actor omdat zonder het advies er geen adequate besluitvorming mogelijk is over de vergunningverlening.

- 4 Kunt u uw rol en positie in het netwerk van de Rotterdam Marathon toelichten (in relatie tot uw belang in dit netwerk)?

De actor onderkent niet echt een belang in het netwerk voor zichzelf. Zij is slechts adviseur en facilitator ten aanzien van wegen- en verkeersaangelegenheden.

**3 posities van actoren**

- 1 Over welke resources (geld, mensen) beschikt u, om uw doelstelling te realiseren?

De actor maakt gebruik van de eigen beschikbare personele capaciteit. Financiële middelen worden beschikbaar gesteld door ORM.

**Doel van deze vraag is te achterhalen wie centraal zit in het netwerk en wie ik via wie kan bereiken**

**4 interactie**

- 1 Met welke actoren heeft u intensief contact, en waarover gaat dat?

Er is een intensief contact met hulpdiensten, politie, brandweer en overige organisatie-elementen.. Dit contact krijgt formele vorm in het dienstenoverleg waar deze actoren bij elkaar komen om de separate adviezen op elkaar af te stemmen en eventuele problemen te bespreken en zo mogelijk op te lossen. Het contact gaat hoofdzakelijk over aspecten ten aanzien van verkeersstagnatie, omleidingsroutes, hulpverleningsroutes en lopende of geplande onderhoudswerkzaamheden. De betrokken actor heeft vooraf overleg met de diverse werven van de gemeente Rotterdam en treedt op als contactpersoon/spoaksman namens de diverse werven in het dienstenoverleg.

Wederom coordineert de directeur van de Rotterdam Marathon BV dit overleg en zit het overleg voor.

- 2 Wat kunt u zeggen over de kwaliteit van dat contact, in termen van duurzaam of ad hoc, stabiel of wankel, intiem of oppervlakkig, persoonlijk of geïnstitutionaliseerd?

Het contact wordt gezien als duurzaam en structureel. Het is een overleg waar velen al langere tijd aan deelnemen waardoor het contact informeel is. Het overleg is echter wel zakelijk en professioneel waarbij de wil om samen te werken en probleemoplossend vermogen de boventoon voert.

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke conflicten kan ik verwachten en welke blokkades**

**5 percepties**

- 1 Wat zijn voor u de belangrijkste thema's waar het de Rotterdam Marathon betreft? (bv veiligheid, organisatie, sportieve uitdaging, winst etc)?

De actor onderkent twee belangrijke zaken. Enerzijds het feit dat de Marathon doorgang moet vinden. Anderzijds dient dit wel binnen de veiligheidsnormen te geschieden die de dienst voorstaat.

- 2 Wat betekent het thema 'veiligheid' voor u als actor?

Veiligheid is voor deze actor het enige item van belang als het gaat om het geven van een advies over verkeersaangelegenheden en onderhoudsaspecten.

### 3 Wie spelen wat betreft veiligheid een cruciale rol?

Politie, brandweer, ambulancedienst, rijkswaterstaat en de RET.

**Doel van deze vraag is te achterhalen waar wordt samengewerkt aan besluitvorming**

#### 6 arena's

- 1 Waar worden de belangrijkste beslissingen genomen en welke sets van actoren zijn daarbij betrokken?

Voor het gedeelte dat voor deze actor van belang is wordt de formele besluitvorming gedaan door de bestuursdienst aan wie zij adviseert en die de vergunning verleent. Het dienstenoverleg, waar de betrokken actor in participeert, wordt gezien als een belangrijk informeel besluitvormingsorgaan. In dit overlegforum worden eventuele hobbels gladgestreken en uitgediscussieerd.

- 2 Zijn herkenbare organisatorische voorzieningen getroffen (projectgroepen, consultatieprocedures, vast beslissingsvolgorde etc.)?

De besluitvorming vindt plaats binnen de bestuurlijke organisatie van het concern Rotterdam, binnen de staande gemeentelijke organisaties en op basis van de ambtelijke procedures.

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke organisatorische voorzieningen gebruikt worden, wat is taboe en vanzelfsprekend etc**

#### 7 institutionele kenmerken

- 1 Wat zijn formele institutionele kenmerken van de Rotterdam Marathon (wettelijke kaders, organisatorische voorzieningen etc.)?

Deze worden gevormd door de standaard wettelijke kaders ten aanzien van vergunningverlening en voorafgaand advies.

- 2 Wat zijn de informele spelregels (toegang van actoren, positie, professionele codes etc.)?

De organisatie is tamelijk formeel en gesloten. Contact vindt plaats in het dienstenoverleg dat niet vrij toegankelijk is van actoren. (ter verduidelijking: bewonerscommissies die zichzelf een rol toebedelen bij de Rotterdam Marathon worden geweerd). De positie van de actoren is die van onderlinge afhankelijkheid met de wil tot samenwerking en consensus. Tegenstrijdige belangen worden wel scherp geadresseerd maar altijd opgelost.

Er is een trend waarneembaar naar verzakelijking van het dienstenoverleg. Dit wordt veroorzaakt door de opstelling van de vertegenwoordiger van de winkeliersvereniging. Deze vereniging klaagt recentelijk over de veelheid aan evenementen en de overlast die zij hiervan ondervindt.

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke stagnaties zich voordoen en hoe kan daar ingegrepen worden**

#### 8 besluitvorming

- 1 Welk initiatief brengt besluitvorming/beleidsspel op gang?

De vraag om advies vanuit de bestuursdienst en de Rotterdam marathon BV is voor de actor de aanzet om te starten met adviesvorming.

- 2 Wat zijn de cruciale beslissingen tot nog toe?

Cruciale beslissingen zijn tot nog toe genomen in het dienstenoverleg en betroffen het vast te stellen parcours en de lopende en geplande onderhoudswerkzaamheden.

- 3 Welke strategieën kiest u en in hoeverre conflicteren dit met strategieën van andere actoren, of vullen ze elkaar aan?

Het grootste belang van de actor betreft het onderhoudsmeerjarenplan. De gekozen strategie is gebaseerd op samenwerking en overleg met een minimale verstoring van dit onderhoudsmeerjarenplan.

- 4 Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties?

Er hebben zich tot nu toe geen noemenswaardige knelpunten of stagnaties voorgedaan. Punt van aandacht is wel de personele capaciteit bij zowel politie als verkeersregelaars. Een ander aandachtspunt betreft het calamiteitenplan. Ondanks alle voorbereidingen kan er altijd iets mis gaan op het laatste moment (gebroken waterleidingen, verwarmingsbuizen, enz). het is echter onmogelijk om voor dit evenement alle mogelijke calamiteiten in kaart te brengen en een adequaat calamiteitenplan te ontwikkelen. Er wordt in dit kader terug gevallen op het standaard (reeds aanwezige) calamiteitenplan van de diverse diensten.

- 5 Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?

Een jaarlijks kwalitatief hoogwaardig advies voor de vergunningsverlener.

**Actor:** Dienst Stadsbouw & Volkhuysvesting, Team Horeca en Evenementen  
**Naam:** N. Gijssels  
**Functie:** Adviseur  
**Datum:** Maandag 11 december 2006

**Doel van deze eerste vraag is om er achter te komen, wie ik moet selecteren voor mijn initiatief**

- 1 doelen en actoren**
- 1 Wat is uw doel als actor in relatie tot de Rotterdam Marathon?  
Het inwinnen en coördineren van (deel)adviezen teneinde een overkoepelend advies uit te brengen aan de vergunningverlener.
  - 2 Welke actoren zijn in uw ogen cruciaal in de realisatie van de Rotterdam Marathon?  
  
Politie  
Brandweer  
GHOR  
Gemeentewerken  
Stadstoezicht  
Havenbedrijf  
Rotap ??  
RET  
DSV

**Doel van vraag 2 en 3 is, om vast te stellen wie belangrijk/mchtig is in het netwerk**

- 2 relevantie actoren**
- 1 Van welke resources (geld, mensen) bent u afhankelijk, om uw doelstelling te realiseren?  
  
De doelstelling wordt gerealiseerd door gebruikmaking van de bestaande ambtelijke organisatie. Belangrijkste resource hierbij is de aanwezige kennis binnen DSV.
  - 2 Welke mogelijkheden heeft u om besluitvorming te beïnvloeden?  
  
Beïnvloeding van de besluitvorming geschiedt alleen door middel van een eventueel negatief advies. (Dit komt slechts zelden voor, achterliggende periode een maal bij de Dance Parade op grond van het Evenementen Protocol dat gelijktijdige grote en kleine evenementen uitsluit).



- 3 Beschouwt u zich als:
- een cruciale actor (onmisbaar, onvervangbaar in netwerk, bv vanwege kennis of middelen)
  - een toegewijde actor (bereid om mee te werken)
  - beide of
  - geen van beide?

Betrokken actor beschouwd zichzelf in de eerste plaats als een cruciale actor. Dit is gebaseerd op grond van de specifieke kennis van de actor die benodigd is om tot een gedegen advies te komen. Tevens treedt de actor veelvuldig op als spin in het web bij probleemsituaties aangaande de diverse gemeentelijke diensten. De betrokken actor ziet zichzelf tevens als toegewijde actor op grond van de positieve bijdrage die zij levert aan Rotterdam als evenementenstad.

- 4 Kunt u uw rol en positie in het netwerk van de Rotterdam Marathon toelichten (in relatie tot uw belang in dit netwerk)?

De actor heeft geen direct belang in het netwerk anders dan het toetsen van de aanvraag voor de Marathon en het geven van een advies aan de vergunningverlener.

**3 posities van actoren**

- 1 Over welke resources (geld, mensen) beschikt u, om uw doelstelling te realiseren?

De actor beschikt niet over speciale resources anders dan de staande organisatie voor wat betreft financiën, personele capaciteit en kennis.

**Doel van deze vraag is te achterhalen wie centraal zit in het netwerk en wie ik via wie kan bereiken**

**4 interactie**

- 1 Met welke actoren heeft u intensief contact, en waarover gaat dat?

Het meest intensieve contact vindt plaats met vertegenwoordigers van politie, brandweer en Gemeentewerken. Deze contacten vinden plaats in het Dienstenoverleg dat specifiek ten behoeve van de Rotterdam Marathon plaatsvindt. De contacten betreffen de voor de actor relevante zaken aangaande evenementen en horeca-activiteiten op het gebied van veiligheid en openbare orde. Daarnaast is het een integraal dienstenoverleg dat standaard maandelijks plaatsvindt. Hierin wordt met alle gemeentediensten overleg gevoerd aangaande de lopende en geplande evenementen. De overige overleggen vinden veelal bilateraal plaats.

- 2 Wat kunt u zeggen over de kwaliteit van dat contact, in termen van duurzaam of ad hoc, stabiel of wankel, intiem of oppervlakkig, persoonlijk of geïnstitutionaliseerd?

Het contact is duurzaam en intensief. Het contact met de diverse gemeentediensten is vriendschappelijk en collegiaal. Contacten met overige actoren geschiedt op basis van zakelijkheid. Dit met als doel de integriteit te waarborgen zodat een onafhankelijk advies mogelijk is.

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke conflicten kan ik verwachten en welke**

## **blokkades**

### **5 percepties**

- 1 Wat zijn voor u de belangrijkste thema's waar het de Rotterdam Marathon betreft? (bv veiligheid, organisatie, sportieve uitdaging, winst etc)?

Het belangrijkste thema voor de actor betreft veiligheid en de waarborg van openbare orde.

- 2 Wat betekent het thema 'veiligheid' voor u als actor?

Belangrijkste aspect aangaande het advies.

- 3 Wie spelen wat betreft veiligheid een cruciale rol?

Politie, brandweer en Dienst Gemeentewerken.

### **Doel van deze vraag is te achterhalen waar wordt samengewerkt aan besluitvorming**

#### **6 arena's**

- 1 Waar worden de belangrijkste beslissingen genomen en welke sets van actoren zijn daarbij betrokken?

Voor het gedeelte dat voor deze actor van belang is geldt het Dienstenoverleg als het belangrijkste. In dit overleg vindt informele voorbereidende besluitvorming plaats. De formele besluitvorming (vergunningverlening) geschiedt door de bestuursdienst op grond van het uitgebrachte advies. Eventuele onenigheid, onduidelijkheid over verantwoording en taken en tegenstrijdige adviezen worden uitgediscussieerd in het Dienstenoverleg. Aan de hand van voorbeelden (dansende brug) bleek dat er op sommige punten geen eenduidigheid was ten aanzien van verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheid.

- 2 Zijn herkenbare organisatorische voorzieningen getroffen (projectgroepen, consultatieprocedures, vast beslissingsvolgorde etc.)?

De besluitvorming vindt plaats binnen de bestuurlijke organisaties van het concern Rotterdam, binnen de staande gemeentelijke organisaties en op basis van de ambtelijke procedures.

### **Doel van deze vraag is te achterhalen welke organisatorische voorzieningen gebruikt worden, wat is taboe en vanzelfsprekend etc**

#### **7 institutionele kenmerken**

- 1 Wat zijn formele institutionele kenmerken van de Rotterdam Marathon (wettelijke kaders, organisatorische voorzieningen etc.)?

Deze worden gevormd door de standaard wettelijke kaders ten aanzien van vergunningverlening. Specifiek van belang voor het advies over veiligheid en openbare orde zijn de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Het Evenementen Protocol en de Veiligheidswijzer. Deze laatste twee worden uitgevaardigd door de Directie Veiligheid.

- 2 Wat zijn de informele spelregels (toegang van actoren, positie, professionele codes etc.)?

Toetreding tot het Dienstenoverleg is mogelijk door aanmelding of uitnodiging. Hierin is men echter terughoudend met als doel het overleg praktisch te houden. Relevante actoren die geen zitting hebben in het overleg worden veelal via toegestuurde verslaglegging geïnformeerd. Het integraal dienstenoverleg is niet vrij toegankelijk en alleen beschikbaar voor gemeentelijke diensten.

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke stagnaties zich voordoen en hoe kan daar ingegrepen worden**

**8 besluitvorming**

- 1 Welk initiatief brengt besluitvorming/beleidsspel op gang?

De aanvraag van de Stichting Rotterdam Marathon (die voor 1 december dient plaats te vinden) is voor de betrokken actor de aanzet om te starten met de adviesvorming.

- 2 Wat zijn de cruciale beslissingen tot nog toe?

Er heeft slechts een Dienstenoverleg plaatsgevonden. Hierbij zijn geen uitzonderlijke zaken besproken of cruciale besluiten genomen.

- 3 Welke strategieën kiest u en in hoeverre conflicteren dit met strategieën van andere actoren, of vullen ze elkaar aan?

Tot op heden was er geen vastomlijnde strategie te onderkennen. Onlangs is een pilot gestart met tien evenementen (niet zijnde de marathon 2007, dit lukte niet meer vanwege het tijdsbestek) voor een meer gestructureerde aanpak zodat een strakkere regie gevoerd kan worden.

- 4 Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties?

Tot op heden zijn er geen knelpunten of stagnaties.

- 5 Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?

De aanvraag is momenteel in behandeling.

Actor: Bestuursdienst, afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV)  
Naam: A. Littooi  
Functie: Hoofd  
Datum: Woensdag 13 december 2006

**Doel van deze eerste vraag is om er achter te komen, wie ik moet selecteren voor mijn initiatief**

**1 doelen en actoren**

1 Wat is uw doel als actor in relatie tot de Rotterdam Marathon?

Het verstrekken van een gecoördineerd advies inzake openbare orde en veiligheid aan de vergunningverlener (burgemeester). Coördinatie geschiedt door begeleiding, belangenafweging t.b.v. niet direct betrokken actoren (kerken, winkeliers- en bewonersvereniging), afstemming met overige evenementen door de tijd.

2 Welke actoren zijn in uw ogen cruciaal in de realisatie van de Rotterdam Marathon?

- De Stichting Marathon Rotterdam en de daarbij behorende BV's
- De gemeentelijke diensten en het college van Rotterdam
- burgemeester

**Doel van vraag 2 en 3 is, om vast te stellen wie belangrijk/mchtig is in het netwerk**

**2 relevantie actoren**

1 Van welke resources (geld, mensen) bent u afhankelijk, om uw doelstelling te realiseren?

Betrokken actor maakt gebruik van bestaande ambtelijke organisatie.

2 Welke mogelijkheden heeft u om besluitvorming te beïnvloeden?

Betrokken actor verzorgt het uiteindelijke advies aan de vergunningverlener. Door participatie in het Dienstenoverleg heeft de actor de mogelijkheid het advies te beïnvloeden en daarmee de besluitvorming.

3 Beschouwt u zich als:

- een cruciale actor (onmisbaar, onvervangbaar in netwerk, bv vanwege kennis of middelen)
- een toegewijde actor (bereid om mee te werken)
- beide of
- geen van beide?

Beide;

Toegewijd vanuit het standpunt dat hij als professioneel ambtenaar loyaal is aan de politieke leiding en daarmee de politieke ambitie onderschrijft van Rotterdam als evenementenstad. De actor ziet zichzelf tevens als cruciale schakel in het traject van vergunning verlening en de expliciete bewaking van de openbare orde en veiligheid op grond van zijn kennis en begeleiding van het advies.

4 Kunt u uw rol en positie in het netwerk van de Rotterdam Marathon toelichten (in relatie tot uw belang in dit netwerk)?

- Rol van begeleider tussen de DSV en de Burgemeester.
- Positie is die van professioneel ambtenaar met specifieke kennis op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Afhankelijk van de zwaarte van het onderwerp (bijvoorbeeld het risico van terroristische aanslagen) positioneert de betrokken actor zich binnen het netwerk om op deze manier invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid op het gebied van openbare orde en veiligheid.

- 3 posities van actoren**      1 Over welke resources (geld, mensen) beschikt u, om uw doelstelling te realiseren?

De actor maakt gebruik van de eigen beschikbare personele en financiële capaciteit.

**Doel van deze vraag is te achterhalen wie centraal zit in het netwerk en wie ik via wie kan bereiken**

- 4 interactie**      1 Met welke actoren heeft u intensief contact, en waarover gaat dat?

- Intensief contact met de Stichting en de BV's. de DSV. Politie, brandweer, het college en de burgemeester.
- Het contact gaat over de waarborg voor openbare orde en veiligheid

- 2 Wat kunt u zeggen over de kwaliteit van dat contact, in termen van duurzaam of ad hoc, stabiel of wankel, intiem of oppervlakkig, persoonlijk of geïnstitutionaliseerd?

Het contact vindt plaats in het Dienstenoverleg. Dit overleg heeft tot functie signalen op te vangen en tijdig maatregelen te treffen. De kwaliteit van het contact is te kenmerken als duurzaam en vriendschappelijk, maar ook zakelijk en institutioneel. Voorts zijn er bilaterale overleggen en is er sprake van relatiebeheer tussen de diverse actoren die informeel van aard zijn.

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke conflicten kan ik verwachten en welke blokkades**

- 5 percepties**      1 Wat zijn voor u de belangrijkste thema's waar het de Rotterdam Marathon betreft? (bv veiligheid, organisatie, sportieve uitdaging, winst etc)?

Belangrijkste thema's voor OOV zijn:

- Het ordelijk en veilig laten verlopen van het evenement
- Het adviseren van de vergunningverlener
- Het plaatsen van het evenement in een groter kader met belangenafweging van niet direct betrokken actoren
- Een bijdrage leveren ter promotie van de stad Rotterdam

- 2 Wat betekent het thema 'veiligheid' voor u als actor?

De veiligheid moet gegarandeerd zijn.

- 3 Wie spelen wat betreft veiligheid een cruciale rol?

Vooral de politie, brandweer, de GOHR en overige gemeentelijke instanties. Maar de ook de Stichting heeft haar verantwoordelijkheid en belang bij een veilig evenement. Daarnaast is de actor van mening dat individuele (eigen)verantwoordelijkheid van deelnemers en bezoekers van toepassing is.

**Doel van deze vraag is te achterhalen waar wordt samengewerkt aan besluitvorming**

**6 arena's**

- 1 Waar worden de belangrijkste beslissingen genomen en welke sets van actoren zijn daarbij betrokken?

De belangrijkste beslissing wordt genomen door de burgemeester als vergunningverlener. Belangrijke overlegfora die voorafgaan aan deze beslissing zijn het Dienstenoverleg v.w.b. het advies, Het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de korpschef en de hoofdofficier van Justitie, en de eventuele College zittingen.

- 2 Zijn herkenbare organisatorische voorzieningen getroffen (projectgroepen, consultatieprocedures, vast beslissingsvolgorde etc.)?

De besluitvorming vindt plaats binnen de bestuurlijke organisatie van het concern Rotterdam, binnen de staande gemeentelijke organisaties en op basis van de ambtelijke procedures.

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke organisatorische voorzieningen gebruikt worden, wat is taboe en vanzelfsprekend etc**

**7 institutionele kenmerken**

- 1 Wat zijn formele institutionele kenmerken van de Rotterdam Marathon (wettelijke kaders, organisatorische voorzieningen etc.)?

- De wettelijke kaders van vergunningverlening
- Toetsing volgens formele patronen

- 2 Wat zijn de informele spelregels (toegang van actoren, positie, professionele codes etc.)?

Het netwerk bestaat uit professionele actoren die op grond van hun specifieke kennis en ervaring en hun geïnstitutioneerde positie deelnemen. De houding binnen het netwerk vriendschappelijk en zakelijk gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheid, gedeelde belangen en de wil tot samenwerking.

**Doel van deze vraag is te achterhalen welke stagnaties zich voordoen en hoe kan daar ingegrepen worden**

**8 besluitvorming**

- 1 Welk initiatief brengt besluitvorming/beleidsspel op gang?

De aanvraag voor de goedkeuring van het te organiseren evenement. Deze aanvraag leidt tot opname in de evenementenkalender voor het komende jaar en start het traject van vergunning aanvraag en verlening.

- 2 Wat zijn de cruciale beslissingen tot nog toe?

Aanvraag van de organisatie voor het evenement. Opname in de evenementenkalender dient nog plaats te vinden.

- 3 Welke strategieën kiest u en in hoeverre conflicteren dit met strategieën van andere actoren, of vullen ze elkaar aan?

De strategie heeft als focus openbare orde en veiligheid maar wordt sterk bepaald vanuit de filosofie dat Rotterdam een evenementenstad wil zijn. Op grond van dit gegeven wordt er gedacht in termen van oplossingen en niet vanuit regelgeving.

- 4 Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties?

Tot nu toe hebben zich geen knelpunten of stagnaties voorgedaan

- 5 Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?

Aanvraag ter organisatie van de Rotterdam marathon 2007.