

Dancefeesten: beleid en werkelijkheid.

Een vergelijkend onderzoek bij zes gemeenten in Nederland betreffende de beoordeling van vergunningaanvragen voor dancefeesten.



Saskia Elizabeth Eijkelhof
Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
3 augustus 2012
Begeleider: Dr. T. Brandsen

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn afstudeerscriptie voor de Masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Ik heb hierbij geen opdrachtgever gehad en heb zelf het onderwerp gekozen. Mijn interesse voor dancefeesten heb ik op deze manier kunnen combineren met de afronding van mijn studie.

Graag noem ik hier een aantal mensen zonder wiens steun dit onderzoek niet had kunnen worden uitgevoerd. Allereerst wil ik graag mijn begeleider, Taco Brandsen, bedanken voor zijn hulp gedurende het hele proces. Daarnaast ben ik al mijn respondenten zeer erkentelijk voor hun tijd en informatie. Alle interviews heb ik, ondanks de vaak lange reistijd, als zeer informatief en prettig ervaren. Mijn vader, Martin Eijkelhof, wil ik ook graag bedanken voor het proeflezen van mijn gehele scriptie. Ondanks dat het een hoop werk was, heeft hij hier tijd voor vrij kunnen maken. Daarnaast heb ik het als zeer fijn ervaren om met hem te klankborden. Als laatste zou ik al mijn vrienden willen bedanken voor hun interesse en steun.

| Inhoudsopgave | Paginanummer |
|---|---------------------|
| Voorwoord | 1 |
| Inhoudsopgave | 2 |
| Management samenvatting | 4 |
| Hoofdstuk 1 Beschrijving van het onderzoek | 5 |
| 1.1 Inleiding | 5 |
| 1.2 Aanleiding | 5 |
| 1.3 Vraagstelling | 6 |
| 1.4 Relevantie | 6 |
| 1.5 Leeswijzer | 7 |
| Hoofdstuk 2 Beleidskader | 8 |
| 2.1 Evenementen | 8 |
| 2.2 Dancefeesten | 8 |
| 2.3 Incidenten | 9 |
| 2.3.1 Dance Valley | 9 |
| 2.3.2 Veronica Sunset Grooves | 10 |
| 2.3.3 Love Parade | 11 |
| 2.3.4 Pukkelpop | 12 |
| 2.4 Ontwikkelingen | 13 |
| 2.5 De vergunning | 14 |
| 2.6 De procedure en verantwoordelijkheden | 15 |
| 2.7 Handreiking Evenementenveiligheid | 16 |
| Hoofdstuk 3 Theoretisch kader | 18 |
| 1. Verschillende typen besluitvormingsmodellen | 18 |
| 3.1 Inleiding | 18 |
| 3.1.1 Rationele besluitvormingsmodellen | 18 |
| 3.1.2 Allison | 19 |
| 3.1.3 Koopman en Pool | 22 |
| 3.1.4 Vergelijking Allison en Koopman en Pool | 24 |
| 3.1.5 Marcus en Van Dam | 24 |
| 3.1.6 Keuze voor besluitvormingsmodel | 25 |
| 2. Allison's modellen toegespitst op de cases | 26 |
| 3.2 Inleiding | 26 |
| 3.2.1 Het rationele besluitvormingsmodel | 26 |
| 3.2.2 Het organisatorische besluitvormingsmodel | 27 |
| 3.2.3 Het politieke besluitvormingsmodel | 28 |

| Inhoudsopgave | Paginanummer |
|---|---------------------|
| Hoofdstuk 4 Methodologisch kader | 31 |
| 4.1 Inleiding | 31 |
| 4.2 Verantwoording onderzoeksmethode | 31 |
| 4.3 Onderzoekseenheden | 31 |
| 4.3.1 Gemeenten | 31 |
| 4.3.2 Respondenten | 33 |
| 4.4 Beperkingen bij de selectie | 35 |
| 4.5 Operationalisatie | 35 |
| 4.6 Procedure | 39 |
| 4.7 Betrouwbaarheid en Validiteit | 40 |
| 4.8 Technieken van data-analyse | 40 |
| Hoofdstuk 5 Resultaten en analyse | 41 |
| 5.1 Inleiding | 41 |
| 5.2 Het evenementenbeleid voor dancefeesten bij gemeenten | 41 |
| 5.3.1 Aard van het risico – gemeente | 42 |
| 5.3.2 Aard van het risico – perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 44 |
| 5.3.3 Aard van het risico – visie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 45 |
| 5.4.1 Termijn – gemeente | 47 |
| 5.4.2 Termijn – perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 48 |
| 5.4.3 Termijn – visie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 51 |
| 5.5.1 Onzekerheid – gemeente | 54 |
| 5.5.2 Onzekerheid – perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 57 |
| 5.5.3 Onzekerheid – visie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 59 |
| 5.6.1 Verantwoording – gemeente | 61 |
| 5.6.2 Verantwoording – perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 63 |
| 5.6.3 Verantwoording – visie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 64 |
| 5.7.1 Maatregelen – gemeente | 66 |
| 5.7.2 Maatregelen – perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 68 |
| 5.7.3 Maatregelen – visie adviserende diensten en dancefeest organisaties | 69 |
| Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen | 72 |
| 6.1 Conclusies | 72 |
| 6.2 Aanbevelingen | 76 |
| Bibliografie | 78 |
| Bijlagen | |
| 1. Begrippenlijst | 81 |
| 2. Respondentenlijst | 83 |
| 3. Topiclijst | 84 |

Management samenvatting

In dit onderzoek is de besluitvorming bij het vergunningverleningsproces voor dancefeesten bij gemeenten onder de loupe genomen. Veiligheid is de laatste jaren door incidenten (zoals Dance Valley 2001, Veronica Sunset Grooves 2009, Love Parade 2010) steeds meer op de voorgrond gekomen. In de vergunning worden door de gemeente regels opgesteld waar een organisator zich aan dient te houden. Maar hoe zit dit proces eigenlijk in elkaar en hoe beoordeeld de gemeente vergunningaanvragen voor dancefeesten? Dit onderzoek richt zich op het beantwoorden van deze vragen.

Voor dit onderzoek zijn bij zes gemeenten (3 grote en 3 kleine) 31 respondenten, die werkzaam zijn bij de gemeente, politie, brandweer, GHOR en bij dancefeestorganisaties geïnterviewd. Deze andere partijen zijn nauw betrokken bij het proces en daarom is er voor gekozen om deze ook in dit onderzoek te betrekken. Er zijn zowel grote als kleine gemeenten geselecteerd om te zien of het verschil in grootte van het ambtelijk apparaat resulteerde in verschillen in het besluitvormingsproces. De besluitvormingsmodellen van Allison (1962) zijn gebruikt om dit proces te analyseren. Volgens deze theorie zijn er drie modellen om besluiten te nemen: het rationele model, het organisatorische model en het politieke model. In de praktijk waren er ook mengvormen van de modellen terug te zien. Uit de resultaten blijkt dat gemeenten voornamelijk volgens het organisatorische model werkten. Daarbij waren geen grote verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Het feit of een gemeente veel ervaring heeft in het huisvesten van dancefeesten is dus niet terug te zien in de modellen. Daarnaast gaven naar verhouding weinig gemeenten aan volgens het politieke model te werken. De adviserende diensten en de dancefeest organisaties vonden echter wel dat gemeenten veel volgens het politieke model (vaak in combinatie met het organisatorische model) werkten.

In dit onderzoek is er gebleken dat er geen uniformiteit is in de beoordeling van vergunningaanvragen tussen de onderzochte gemeenten. De daadwerkelijke procedure (melding – beoordeling – aanvraag – beoordeling – verlening), verschilt vrijwel niet tussen grote en kleine dancefeesten bij zowel grote als kleine gemeenten. Wat wel verschilt is het tijdsbestek die het gehele proces omvat, het moment waarop de adviserende diensten hierbij betrokken worden en de intensiteit en frequentie van overleg tussen alle partijen.

Twee grote en een kleine gemeenten gaven aan dat vergunningen niet altijd binnen de gestelde termijn verleend konden worden. Het feit dat een vergunning pas laat verleend wordt, kan het lastig maken voor de adviserende diensten en dancefeest organisaties om hier nog op te kunnen inspelen en voldoende maatregelen te kunnen treffen om de veiligheid te waarborgen. Het belang van het hebben van een vastgesteld beleid voor dancefeesten zorgt er daarnaast voor dat de gemeente gemakkelijker vergunningaanvragen (die laat binnen komen of die van een gebrekkig niveau zijn) kan weigeren. Daarnaast is het belang van goed samenwerken en alle partijen tijdig te betrekken ook opvallend. Opmerkelijk is het feit dat dit in kleine gemeenten iets minder aan de orde is dan bij grote gemeenten, hoewel dit niet zo vooraf ingeschat werd vanwege het kleinere ambtelijk apparaat. Hier zou zelfs gesteld kunnen worden dat een groter ambtelijk apparaat zorgt voor potentiële vertraging van het proces.

De laatste en misschien wel belangrijkste bevinding is het feit dat er een tweedeling was in de visies van de respondenten. Aan de ene kant de ‘klassieke’ visie die meent dat de overheid een taak heeft bij het waarborgen van de veiligheid op dancefeesten en er ook alles aan doet om dit in goede banen te leiden. Aan de andere kant de ‘liberale’ visie die meent dat de dancefeest organisator verantwoordelijk is voor de veiligheid en dat de overheid slechts de regels en kaders opstelt waarbinnen de organisator mag handelen. Dit kan voor spanningsvelden zorgen wanneer de gemeente en (een van) de adviserende diensten niet dezelfde visie hebben.

Hoofdstuk 1

1.1 Inleiding

Veiligheid is in Nederland momenteel een hot issue en wordt door middel van veel regel- en wetgeving bewerkstelligd door de overheid. Deze wetgeving heeft onder andere betrekking op publieksevenementen, zoals dancefeesten. Dit scala aan richtlijnen en wetten zou moeten leiden tot een veilige omgeving en een goede afloop van een dancefeest. Dit is echter niet altijd het geval, zoals bijvoorbeeld bij het strandfeest Veronica Sunset Grooves dat gehouden werd op het strand van Hoek van Holland, heeft aangetoond. Vanuit de overheid is er toen besloten om de wetgeving aan te passen en strenger te maken. De invoering van de Wet Veiligheid Regio's (Wvr) op 1 oktober 2010 heeft hier ook invloed op (Kamerstuk XI, 31 117, 2010). Door deze nieuwe wet zouden de risico's voor onder andere het houden van dancefeesten beter in kaart kunnen worden gebracht en zou het voor de hulpinstanties gemakkelijker zijn om zich hierop voor te bereiden.

De Wvr legt een aantal dingen op, waaronder het doen van een risicoanalyse door de gemeente. Sommige gemeenten doen dit zelf, waar andere dit door de dancefeest organisatie laten toevoegen aan de vergunningaanvraag. Daarnaast kunnen de adviserende diensten ook een risicoanalyse doen. De burgemeester is formeel eindverantwoordelijk voor de goede verloop van het dancefeest, wat betekent dat namens hem erop wordt toegezien dat de veiligheid en gezondheid van burgers tijdens dancefeesten gewaarborgd en beschermd wordt. De gemeente heeft de mogelijkheid om informatie in te winnen bij relevante partijen, zoals de politie, brandweer en GHOR, om een goede beoordeling te maken van de aanvraag.

Er is tot op heden nog geen onderzoek verricht of de gemeente genoeg informatie in huis heeft of deze inwint om deze beoordeling te maken. Daarbij is het onduidelijk hoe deze beoordeling binnen de gemeente plaatsvindt. Daarnaast is het de vraag of elke gemeente eenzelfde manier van werken heeft in het vergunningverleningproces.

Dit onderzoek streeft naar verheldering van het vergunningverleningproces voor dancefeesten bij de gemeente. In dit onderzoek is gekeken naar de wijze waarop besluiten bij de gemeente genomen worden. Hierbij is er gebruik gemaakt van de drie besluitvormingsmodellen van Allison (1962). Daarnaast is er ook gekeken hoe de adviserende diensten (politie, brandweer en GHOR) en de dancefeest organisaties het besluitvormingsproces ervaren. Tenslotte is nagegaan volgens welk model de adviserende diensten en de dancefeest organisaties intern werken, om zo te zien of dit geen spanningsveld oplevert tussen hen en de gemeente. Er zijn voor dit verklarend onderzoek 31 respondenten uit 6 gemeenten geïnterviewd om zo verheldering te krijgen in het proces.

1.2 Aanleiding

Een directe aanleiding voor dit onderzoek is het invoeren van de Wvr per 1 oktober 2010. Het gevolg hiervan is dat ambtenaren bij de gemeente vergunningaanvragen en risicoanalyses voor evenementen moeten beoordelen. Tot op heden is er nog geen onderzoek verricht naar de wijze waarop ambtenaren besluiten nemen hieromtrent. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren veel incidenten voorgevallen, waardoor de onderzoeker geïnteresseerd was in de wijze waarop risico's door de gemeente benaderd en aangepakt worden. Daarbij heeft de onderzoeker veel ervaring wat betreft het bezoeken van dancefeesten en vroeg zich af hoe de organisatie rondom een dancefeest is en op wat voor manier de veiligheid gewaarborgd wordt.

Het doel van dit onderzoek is om het besluitvormingsproces bij de gemeente in kaart te brengen en om te kunnen vaststellen of de gemeente genoeg kennis in huis heeft of deze elders verwerft om deze beoordeling adequaat en efficiënt te kunnen uitvoeren.

1.3 Vraagstelling

Zoals hierboven beschreven is, bestaat er onduidelijkheid over de wijze waarop een gemeente een vergunningaanvraag voor een dancefeest beoordeelt. Dit onderzoek streeft naar verheldering hiervan. De hoofdvraag binnen dit onderzoek luidt als volgt:

“Hoe verloopt het vergunningverleningsproces bij gemeenten voor dancefeesten?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is er een drietal deelvragen ontworpen. Deze zijn de volgende:

- 1) Welke vormen van besluitvorming zijn er?**
- 2) Hoe kun je deze vormen van besluitvorming onderzoeken?**
- 3) Hoe zie je deze vormen terug in het beleid rond dancefeesten en de uitvoering daarvan?**

Vanwege het feit dat deelvraag 3 vrij breed is, is er een zestal subvragen ontworpen om deze vraag te beantwoorden. Deze zijn de volgende:

- S1) Volgens welke modellen werken de gemeenten?**
- S2) In hoeverre kan de gemeente een vergunningaanvraag van een dancefeest binnen de gestelde termijn beoordelen?**
- S3) In hoeverre verschilt het besluitvormingsproces voor grote en kleine dancefeesten?**
- S4) Is er uniformiteit in de beoordeling van vergunningaanvragen van dancefeesten tussen de gemeenten?**
- S5) Welke netwerken zijn er tussen gemeenten en derden om (aanvullende) ondersteunende informatie te verkrijgen?**
- S6) Zijn er spanningsvelden tussen de adviserende diensten, de dancefeest organisaties en de gemeenten op basis van de gehanteerde modellen?**

Bij deze subvragen richt vraag 1 en 2 zich op het proces binnen de gemeenten. Bij de derde en vierde subvraag wordt er gekeken naar de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten waarbij subvraag 3 zich richt op een klein onderdeel in het proces en subvraag 4 op het proces in zijn geheel. Naast de visie van de gemeenten werd ook de visie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties belangrijk gevonden en de onderlinge relatie hiertussen. Subvraag 5 en 6 richt zich hier op.

1.4 Relevantie

In voorgaande paragrafen is naar voren gekomen wat het doel en de reden is voor dit onderzoek. Met betrekking tot de wetenschappelijke relevantie is het nodig dat dit onderzoek verricht wordt omdat er tot op heden niet een dergelijk onderzoek plaats heeft gevonden. Voor de wetenschap is het van belang dat alle aspecten bij de beoordeling van de vergunningaanvraag onderzocht worden. Vanuit de GHOR is al een dergelijk onderzoek uitgevoerd (Staatstoezicht op de Volksgezondheid en Inspectie op de Gezondheidszorg, 2010). Het ligt daarom voor de hand om eenzelfde soort onderzoek te verrichten bij de besluitvormende partij, namelijk de gemeente. Dit onderzoek zal dus, kort gezegd, leiden tot kennisvermeerdering omtrent het besluitvormingsproces van de gemeente bij de vergunningaanvraag voor dancefeesten.

Wat betreft de maatschappelijke relevantie levert dit onderzoek ook een meerwaarde op. Zodra het proces van beoordeling van vergunningaanvragen door gemeenten helder is, kan er gekeken worden of dit proces adequaat en efficiënt werkt. Het proces zou dus op

termijn verbeterd kunnen worden, wat alleen kan als er helderheid en duidelijkheid bestaat over hoe het proces nu in zijn werk gaat. Dit onderzoek streeft ernaar om hier aan bij te dragen.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) zal het beleidskader aan bod komen. Hierin wordt relevant beleid en ontwikkelingen die van belang zijn voor dit onderzoek uiteengezet. In het derde hoofdstuk, het theoretisch kader, komen relevante theorieën en de gebruikte theorie aan bod. Het vierde hoofdstuk richt zich op de methodologie, waarin de selectie van onderzoekseenheden en de wijze van analyse onder anderen toegelicht worden. In het vijfde hoofdstuk worden de gevonden resultaten uiteengezet. Het zesde en laatste hoofdstuk bevat de conclusie en aanbevelingen. Deze scriptie zal eindigen met de bibliografie en een drietal bijlagen waaronder een begrippenlijst.

Hoofdstuk 2 Beleidskader

2.1 Evenementen

In Nederland worden jaarlijks talloze evenementen georganiseerd. Dit zijn bijvoorbeeld de Horecabeurs, de Tilburgse kermis, de Nijmeegse vierdaagse of Lowlands (de website <http://www.evenementkalender.nl/> geeft een indruk van de scala aan georganiseerde evenementen). Maar wat is nu precies een evenement? Een alomvattende, maar lange, omschrijving is de volgende: ‘Een voorspelbare of onvoorspelbare gebeurtenis, die toegankelijk is voor een verzameling mensen, plaats heeft binnen een bepaald tijdvak en binnen een bepaalde omgeving en risico’s met zich meebrengt voor de openbare orde en veiligheid of vitale belangen van de samenleving en capaciteit vergt van de veiligheidsregio om – in afstemming met relevante ketenpartners – die risico’s of de gevolgen daarvan te dragen, over te dragen, te reduceren of te vermijden’ (uit: Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, 2010).

In veel gemeenten is er een apart evenementenbeleid, maar in menige gemeente ook niet. In dit beleid staat wat wel en niet mag en op welke gronden een vergunning geweigerd mag worden (Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid, 2012). Wanneer een gemeente geen evenementenbeleid heeft, kan het lastig zijn om evenementen te weigeren. Het wel vastgestelde beleid is vaak gebaseerd op de specifieke omstandigheden van die gemeente. Dit beleid kan bijvoorbeeld locaties aanwijzen waar bepaalde evenementen wel en niet gehouden mogen worden. Een voorbeeld hiervan is Het Beursgebouw in Eindhoven, waar jaarlijks een bepaald aantal typen evenementen is toegestaan.. Hier mogen ook dancefeesten plaatsvinden. In andere gebouwen en locaties niet en dit is terug te vinden in het Eindhovense evenementenbeleid. In paragraaf 2.5 zal verder worden ingegaan op de vergunning die voor dancefeesten dient te worden aangevraagd.

2.2 Dancefeesten

In dit onderzoek zal er specifiek gekeken worden naar dancefeesten als evenement. Een definitie van wat een dancefeest exact is, kon op internet niet gevonden worden. Slechts de beleidsregels dansmuziekevenementen van de gemeente Nijmegen biedt enig soelaas (Gemeente Nijmegen, 2012). Hierin wordt gesteld dat dansmuziekevenementen ‘*grootschalige evenementen waar voornamelijk aan dance gerelateerde muziekstromingen ten gehore worden gebracht*’ zijn (Gemeente Nijmegen, p. 2, 2012). Dance is een noemer waar alle soorten elektronische muziek onder vallen. In de Nijmeegse beleidsregels wordt gesteld dat dance ‘elektronisch voortgebrachte dansmuziek met een snelle beat’ is (Gemeente Nijmegen, p. 2, 2012). In Nederland zijn er jaarlijks tal van dancefeesten die, als we de ticketverkoop mogen geloven, druk bezocht worden. Er zijn twee verschillende opzetten voor dancefeesten, namelijk in pandig bijvoorbeeld in het Gelredome of in de open buitenruimte bijvoorbeeld een recreatieterrein. Daarnaast zijn er ook dancefeesten die semi-buiten gehouden worden, bijvoorbeeld Drift in en om de Vasimfabriek. In dit onderzoek worden dit soort dancefeesten als feesten in de open lucht beschouwd. Ook is er in dit onderzoek voor gekozen om alleen te kijken naar dancefeesten die in de open lucht gehouden worden. Het is namelijk aan te nemen dat hier meer bij komt kijken ten aanzien van vergunningverlening omdat het evenement zich in de open lucht afspeelt, waarbij geluidsoverlast en het weer meer van invloed zijn dan bij een dancefeest wat binnen gehouden wordt in een gebouw dat daar geschikt voor wordt bevonden.

Naast de locatie waar een dancefeest gehouden wordt, is er ook een groot verschil in het bezoekersaantal. Er zijn namelijk dancefeesten waarvoor de locatie ongeveer 1000 bezoekers kan huisvesten. Dit worden kleine dancefeesten genoemd. Daarnaast zijn er ook grote dancefeesten waar zelfs 90.000 bezoekers op het terrein passen, bijvoorbeeld Dance

Valley. De scheidingslijn tussen wat een klein dancefeest wordt genoemd en wat een groot dancefeest genoemd mag worden, wordt door de diverse betrokken organisaties anders gezien. De GHOR ziet bijvoorbeeld dancefeesten als een klein dancefeest als er tot 5.000 bezoekers op af kunnen komen (GHOR Nederland, p. 15, 2012). Ook in de publicatie 'Mobiliteit en Evenementen' van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt 5.000 bezoekers als ondergrens gegeven voor grootschalige evenementen (Martens, 2006). De gemeente Utrecht kijkt echter niet naar het bezoekersaantal, maar naar een aantal andere categorieën, bijvoorbeeld hoeveel locaties er zijn en of er hoofdwegen af moeten worden gesloten voor het dancefeest (Nota evenementen en festivals in Utrecht, 2009). In de monodisciplinaire handreiking van de brandweer (Hulpverlening Gelderland-Midden, 2007) is weer een ander criterium te vinden: 'een grootschalig evenement is een evenement waarvan de aard of de publieksaantrekkelijke werking vanuit oogpunt van de openbare orde en veiligheid dusdanig grootschalig is dat daarin zonder nadere ordening niet kan worden voorzien'. Er bestaat derhalve niet echt een harde grens tussen wat een grootschalig en wat een kleinschalig evenement is. In dit onderzoek wordt, zoals bij de GHOR (2012) en volgens Martens (2006), als ondergrens voor een grootschalig dancefeest 5.000 bezoekers gehanteerd en is elk dancefeest met minder bezoekers dus een kleinschalig dancefeest.

Behalve dat een dancefeest kan verschillen qua locatie en bezoekersaantal, is er ook nog het verschil in muziekstijl die gedraaid wordt op een dancefeest. De onderzoeker onderschrijft dit verschil, maar zal in dit onderzoek hier niet verder op in gaan. In dit onderzoek werden dancefeesten waar verschillende muziekstijlen ten gehore werden gebracht, gebruikt. In de epiloog zal de onderzoeker hier nog op terugkomen.

2.3 Incidenten

Meestal zijn dancefeesten een groot succes, maar af en toe gaat het mis en dan doet een incident zich voor die negatieve gevolgen heeft, zoals getraumatiseerde personen, dodelijke slachtoffers, financiële schade, slechte publiciteit of soortgelijke gevolgen. In deze paragraaf worden vier dancefeesten nader toegelicht waar een incident was, namelijk Dance Valley (2001), Veronica Sunset Grooves (Hoek van Holland, 2009), Love Parade (Duitsland, 2010) en Pukkelpop (België, 2011).

2.3.1 Dance Valley

Het door UDC georganiseerde dancefeest in de open lucht werd in 2001 op het Recreatieterrein Spaarnwoude voor de zevende editie gehouden. Voorgaande edities waren prima verlopen, maar in 2001 *'eindigde het evenement in een (vervoers)chaos'* (Van der Doef, Been & Schep, p. 9, 2002). *'Vele bezoekers trachtten op hun eigen wijze thuis te komen. Daarbij raakten uiteindelijk enkele honderden bezoekers tot op het bot verkleumd. Zij moesten met onderkoelingsverschijnselen door hulpdiensten worden opgevangen'* (Van der Doef et al., p. 9, 2002). De gemeente Velsen stelde als gevolg hiervan een onafhankelijk onderzoek in om lering hier uit te trekken. Uit het onderzoek bleek dat aan het begin van de dag al problemen waren met de het vervoer. Om 10.00 uur was er al sprake van filevorming op de snelweg, stagnatie bij de busterminal en reden er gecharterde bussen en taxi's op het afgezette busparcours van Station Sloterdijk naar het recreatieterrein Spaarnwoude (Van der Doef et al., pp. 113-114, 2002). Daarnaast waren er ook bezoekers die dit parcours lopend aflegden, waardoor er opstoppingen ontstonden. Er vond gedurende die dag overleg plaats over deze verkeersafwikkelingen, maar ondanks de problemen was er nog het vertrouwen dat met enkele geringe aanpassingen de uitstroom 's avonds hiermee zou kunnen worden ondervangen (Van der Doef et al., p. 114, 2002). Een voorstel om de afsluitende act te vervroegen, wat als gevolg enige spreiding van de uitstroom opleveren, werd door de organisator verworpen (Van der Doef et al., p. 114, 2002). Het oorspronkelijke plan om na de

afsluitende act alle bezoekers zo snel mogelijk van het terrein af te voeren, bleef dus van kracht.

Gedurende de loop van de avond ontbrak het bij de betrokkenen aan voldoende overzicht om te onderkennen dat alle tekenen wijzen op eenzelfde vervoerschaos of erger als die van 's morgens. Wanneer dan tussen 23.00 uur en middernacht de hekken tussen het terrein en de busterminal omgaan, liep het geplande vervoersysteem hiermee geheel vast (Van der Doef et al., p. 115, 2002). Daarbij kwam nog dat het na middernacht begon te regenen, wat als gevolg had dat veel bezoekers verkleumd of onderkoeld raakten. Als gevolg hiervan schaalden de hulpdiensten GHOR en politie op. Toch is er nog steeds sprake van een monodisciplinaire opschaling want de brandweer werd pas rond 03.00 uur betrokken doordat er een bus in brand raakte. De gemeente Velsen werd zelfs nog later benaderd, waardoor zij eigenlijk geen rol meer kon vervullen in de opvang van zwervende bezoekers (Van der Doef et al., p. 116, 2002). Het feit dat er niet multidisciplinair opgeschaald werd, heeft ervoor gezorgd dat er onvoldoende overzicht was en daardoor niet goed gecoördineerd kon worden. Daarnaast bleek de organisatie over onvoldoende capaciteit en expertise te beschikken om adequaat op deze situatie in te spelen (Van der Doef et al., p. 116, 2002).

2.3.2 Veronica Sunset Grooves

Dit dancefeest, wat in 2009 plaatsvond op het strand van Hoek van Holland, liep uit in een drama waarin rellen tussen bezoekers en de politie ertoe leidden dat een 19-jarige bezoeker werd doodgeschoten en zes anderen gewond werden. Het onderzoeksrapport concludeerde dat *'de rellen tijdens het ontspoorde strandfeest in Hoek van Holland op 22 augustus waarschijnlijk minder ernstig waren verlopen als het bestuur en politie in Rotterdam niet een serie cruciale inschattingfouten hadden gemaakt'* (Muller, Rosenthal, Zannoni, Ferwerda en Schaap, 2009).

Alvorens deze inschattingfouten van het rapport nader toe te lichten, is een situatieschets op zijn plaats. Veronica Sunset Grooves was een gratis en voor iedereen toegankelijk dancefeest dat op het strand plaatsvond. Er was dus geen sprake van kaartverkoop, waardoor er ook weinig zicht was op het aantal bezoekers dat zich op het terrein bevond. Bij alle hulpdiensten werden andere schattingen van bezoekers gehanteerd waardoor er verschillende berekeningen waren voor in te zetten politiemensen, beveiligers, benodigde materiële middelen en voorzieningen (Muller et al., p. 109, 2009). Deze verwarring is door geen van de betrokken partijen noch vooraf noch tijdens het dancefeest opgehelderd. Daarnaast waren er beperkingen in de infrastructuur doordat het dancefeest op het strand gehouden werd en was er een moeilijke bereikbaarheid die, bij een grote opkomst van bezoekers, zou kunnen leiden tot filevorming (Muller et al., p. 107, 2009). Naast deze twee feitelijke aandachtspunten kreeg de politie, de dag voordat het dancefeest plaatsvond, al gevalideerde informatie over de mogelijk komst van een grote groep voetbalhooligans die van plan waren om te komen rellen (Muller et al., p. 111, 2009). Deze informatie was niet onmiddellijk ter beschikking gesteld aan alle belanghebbenden (GHOR, brandweer en NS) waardoor er onduidelijk ontstond over de te nemen maatregelen (Muller et al., pp. 111-112, 2009). Al deze gegevens hadden ertoe moeten leiden dat het dancefeest een wezenlijk ander risicoprofiel had moeten krijgen.

Het rapport stelt vijf hoofdconclusies (Muller et al., pp. 106-107, 2009);

1. De belagers van de politie hebben in georganiseerd verband jacht gemaakt op de politie. Deze uitzonderlijke gewelddadigheid tegenover politiemensen moet krachtig en scherp worden veroordeeld;
2. Door het extreme geweld van de belagers jegens de politie hebben politiemensen zich in een levensbedreigende situatie gevoeld. Op grond van deze beoordeling hebben politiemensen waarschuwingsschoten en gerichte schoten afgevuurd. De politiemensen hebben

geïmproviseerd in een situatie van uitzonderlijke gewelddadigheid tegenover politiemensen en zonder dat zij konden rekenen op omvattende commandovoering of andere vormen van ondersteuning;

3. In alle fasen van het evenementtraject was er onvoldoende scherpheid en alertheid bij de betrokken organisaties en diensten. Dit was zichtbaar in de ongecoördineerde vergunningverlening, de routinematige voorbereiding, de onvoldoende risico-inschatting, het onvoldoende recht doen aan dreigingsinformatie, de onduidelijke commandostructuur, de verwarrende briefing voorafgaand aan het evenement, de ontoereikende reactie op incidenten en ontwikkelingen tijdens het evenement in de eerste uren, en het veel te laat inlichten van de korpsleiding, burgemeester en hoofdofficier van justitie;

4. De dreigingsinformatie die bij de politie beschikbaar was voorafgaand aan het evenement, had reden moeten zijn voor heroverweging van het laten doorgaan van het evenement en in ieder geval voor het treffen van aanvullende maatregelen: het beschikbaar hebben van de Mobiele Eenheid en het opschalen van de commandostructuren. Dit is ten onrechte niet gebeurd. Aan het begin van het evenement waren er allerlei signalen dat het mis zou kunnen gaan. Deze signalen zijn onvoldoende onderkend. Ten onrechte zijn op dat moment geen toereikende aanvullende maatregelen getroffen;

5. De burgemeester en de hoofdofficier van justitie zijn ten onrechte niet ingelicht over de voorbereidingen van het evenement, de dreigingsinformatie voorafgaand aan het evenement en de gebeurtenissen tijdens het evenement. Zij zijn veel te laat geïnformeerd over de ernstige ongeregelheden. De korpsleiding had onvoldoende zicht op de voorbereidingen van het evenement en is tevens ten onrechte niet ingelicht over de dreigingsinformatie en de gebeurtenissen. De korpsleiding, de burgemeester en de hoofdofficier van justitie hadden zeker moeten stellen dat het bestaande protocol voor informatievoorziening aan de driehoek werd nageleefd zodat zij steeds tijdig en volledig zouden worden geïnformeerd.

Uit deze conclusies bleek dat er veel te laat was opgeschaald en dat de communicatie niet goed verliep. Daarnaast waren er voorafgaand aan het dancefeest een aantal aspecten, waaronder de toegangsweg en het terrein zelf, die bij een incident de situatie zouden bemoeilijken. Het incident kon, wat betreft de omvang, dusdanig groot worden door de samenloop van een aantal zaken die vooraf en tijdens het dancefeest niet de aandacht hadden gekregen die nodig was.

2.3.3 Love Parade

Dit dancefeest was een van de grootste en bekendste festivals in de open lucht van de wereld. In 1989 werd de eerste editie gehouden in Berlijn. Tot en met 2006 huisvestte Berlijn dit mega-dancefeest. Jaarlijks kwamen er rond de miljoen bezoekers op af, hoewel de schattingen van het aantal bezoekers door de politie lager was. In 2007 kwam er een nieuwe organisatie en deze besloot om het dancefeest naar het Ruhrgebied te verplaatsen. De editie in 2010 vond plaats in Duisburg op een afgesloten terrein nabij het treinstation van Duisburg, waarbij de hoofdingang tevens – met een tunnel - ook de hoofduitgang was. Er waren twee looproutes naar deze hoofdingang en omdat de tunnel de grote toestroom aan bezoekers niet aankon, mede ook doordat het terrein te laat open ging voor het publiek (Königstein, 2010) ontstonden er al vroeg op de dag opstoppingen voor de tunnel (Reformatorisch Dagblad, 2010). Daarnaast was de doorstroming richting het festivalterrein niet goed geregeld (Königstein, 2010).

De crowdmanager vond rond 14.30 uur dat het terrein te snel volliep en vroeg om politieassistentie (Hoogendoorn, p. 6, 2011). Toen bleek dat het team ter plaatse niet beschikte over radio of mobiele telefoon, waardoor het drie kwartier duurde voordat er contact was met het hoofd van de politie. De politie probeerde vervolgens door middels het

opstellen van politiecordons de bezoekersstromen tegen te houden, waardoor er lange wachtrijen ontstonden om het terrein op te komen. Bezoekers werden onvoldoende op de hoogte gehouden van de situatie en er waren te weinig stewards op cruciale punten die overzicht hadden op de grote mensenmassa (Königstein, 2010). Daarbij probeerde er inmiddels ook een groot aantal bezoekers om het terrein weer af te komen -via dezelfde hoofdingang- die ook daar werden tegengehouden door politiecordons (Hoogendoorn, p. 7, 2011). Nadat bezoekers over hekken heen klommen en er ook door bezoekers een politiecordon doorbroken werd, kwam er een steeds groter wordende mensenmassa op de hoofdingang af. Toen de andere politiekordons ook doorbroken werden, werd de situatie onhoudbaar en ontstond een grote paniek. Het gevolg hiervan was 21 doden en honderden gewonden (Hoogendoorn, p. 7, 2011).

Al vooraf aan dit dancefeest werden er vraagtekens gezet bij het veiligheidsplan van de organisatie, onder andere door de politie (Diehl, 2010). Daarnaast vond Orscheschek, vice-chef van de Noordrijn-Westfaalse afdeling van de Duitse politievakbond, het feestterrein te klein voor het aantal bezoekers. (Diehl, 2010).

2.3.4 Pukkelpop

Een ander soort incident kan ontstaan wanneer er plots noodweer uitbreekt. Pukkelpop wordt sinds 2003 in Hasselt gehouden en eindigde in 2011 voortijdig in een ravage. Dit evenement duurde drie dagen waarbij bezoekers konden verblijven op een camping. Op het evenement werd niet alleen dancemuziek ten gehore gebracht maar ook andere soorten muziek zoals live bandjes en is vergelijkbaar met het in Nederland gehouden Lowlands Festival. Op de donderdag was het aan het begin van de dag stralend en warm weer maar even na 18.00 uur trok een zeer hevige onweersbui over het terrein. Binnen enkele minuten stond het volledige terrein blank en knapten enkele bomen af door de hevige windstoten. De brandweer legde op dit moment een optreden stil, waarna er grote hagelstenen uit de lucht komen vallen. Veel bezoekers probeerden in de feesttenten te schuilen maar door de hevige windstoten, grote hagelstenen en regen kon de een van de tenten het niet meer houden en stortte in (Steenhaut, 2011). Andere tenten kunnen deze weersomstandigheden dreigden eveneens in te storten. Er ontstond hevige paniek en veel bezoekers probeerden zo snel mogelijk van het terrein af te komen. Daarnaast probeerde alle bezoekers telefonisch in contact te komen met vrienden of familie, waardoor het mobiele netwerk enkele uren plat lag. De onweersbui heeft uiteindelijk een half uur geduurd, maar heeft een dusdanige ravage achtergelaten dat de organisatie besloot om het evenement niet meer verder te laten gaan (Steenhaut, 2011). De Belgische justitie concludeerde in een eerste onderzoek dat de organisatie van Pukkelpop niets te verwijten viel (Boon, 2012). Sindsdien is er een nieuw gerechtelijk onderzoek gestart, nadat slachtoffers een klacht bij de onderzoeksrechter hebben ingediend (Boon, 2012). Op het moment van schrijven van dit onderzoek was er nog geen uitspraak.

Uit deze vier voorbeelden blijkt dat dancefeesten niet altijd goed verlopen. Veel risico's kunnen echter vooraf geminimaliseerd worden zodat de kans dat een incident zich voordoet, klein is. Daarnaast kunnen de gemeente, de adviserende diensten, de dancefeest organisatie en andere betrokken organisaties zich tot op zekere hoogte vooraf voorbereiden op mogelijke incidenten. De risico's minimaliseren en de voorbereiding op incidenten worden tijdens het vergunningverleningsproces gedaan en worden daarnaast ook vaak vastgelegd in de vergunning. Het is daardoor van groot belang dat dit proces goed verloopt. Dit onderzoek richt zich op dit proces en probeert duidelijkheid te verschaffen over het verloop ervan.

In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de effecten van deze incidenten op toekomstige evenementen en het beleid.

2.4 Ontwikkelingen

Door de komst van de (nieuwe) media is de berichtgeving rondom dancefeesten toegenomen. Daarbij is de negatieve berichtgeving zelfs internationaal toegenomen. In alle kranten en op ontelbare fora werden berichten over het incident tijdens de Love Parade gepubliceerd. Hierdoor zijn evenementen en met name dancefeesten een gevoelig onderwerp geworden, vooral als er een incident optreedt. Daarbij is er een tendens om een oorzaak van incidenten te achterhalen, zowel in de media als daarbuiten. Dit was het geval bij zowel Dancevalley als bij Hoek van Holland, de Love Parade en Pukkelpop. Bij al deze incidenten werd er een onderzoek ingesteld om er achter te komen wie verantwoordelijk was voor het incident. Bij Hoek van Holland had dit tot gevolg dat er een hoofdcommissaris van de politie af moest treden en bij de Love Parade trad de burgemeester af. Door deze incidenten is er vanuit de publieke hoek een tendens om meer regels in vergunningen te zetten. De reden hiervoor is dat er dan bij een incident niet naar de overheid gekeken kan worden, omdat de regels in de vergunning stonden. De burgemeester is namelijk formeel verantwoordelijk voor de evenementen waarvoor een vergunning verleend is en kan er (publiekelijk) op afgerekend worden wanneer een incident voorvalt. Dit is een politieke tendens waar de media een grote bijdrage aan leveren.

Bij een evenement zijn er veel partijen betrokken, zoals de organisatie van het evenement, de politie, de brandweer, traffic support, Event Medical Service (EMS), beveiliging en de gemeente. Deze zorgen er samen voor dat het evenement goed verloopt. Veel van deze belangengroepen hebben een overkoepelend orgaan zoals de Vereniging van Evenementen Makers (VVEM), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Brandweerkoepel (NVBR), de Politie en Geneeskundige Hulpdiensten (GHOR). In augustus 2010 is het Platform Evenementen Veiligheid opgericht om de samenwerking tussen deze belangenorganisaties te optimaliseren. Bij het platform zijn verder ook nog de Inspectie Openbare Orde en Geneeskundige Zorg, de Veiligheidsberaad, Defensie, het Crisis Onderzoeks Team (COT), het Centrum Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid (CCV) en de Nationale Coördinator Terreurbestrijding nauw betrokken. Dit nationaal platform voorziet in de behoefte om tussen hulpdiensten, overheden, kenniscentra en organisatoren van evenementen informatie uit te kunnen wisselen. Een belangrijk product van dit platform is de Nationale Handreiking Evenementenveiligheid dat onduidelijke situaties, ontstaan door de regionale wildgroei aan regels en eisen, ondervangt.

Naast deze ontwikkeling vanuit de (semi-) publieke hoek was er ook een recente ontwikkeling vanuit de publieke hoek, namelijk het in werking treden van de Wet op Veiligheidsregio's (Wvr) per 1 oktober 2010. Deze wet bracht de organisatie van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionaal bestuur. Deze gecoördineerde aanpak zou ertoe moeten leiden dat hulpverleningsdiensten beter en gemakkelijker te coördineren waren. In de Wvr zijn onder meer de bestuurlijke inbedding en de basisvereisten voor de organisatie van de hulpverleningsdiensten opgenomen, welke taken het bestuur van een veiligheidsregio heeft en wat de minimumeisen zijn voor hulpverleners als de regionale brandweer en geneeskundige diensten en het materieel dat ze gebruiken. Daarnaast schrijft de Wvr voor dat er een risicoanalyse plaats moet vinden van evenementen (<http://www.burgemeesters.nl/node/2790>). Hierbij moeten onder andere de rollen en verantwoordelijkheden bij evenementen benoemd worden en moet er een publieksprofiel, een activiteitenprofiel en een ruimtelijk profiel gemaakt worden. Daarnaast moeten er mogelijke scenario's en de daarbij horende effecten en maatregelen geformuleerd worden. Hiermee kan een goede analyse tot stand komen waaruit blijkt hoe risicovol het evenement, theoretisch gezien, is.

In oktober 2010 is er vanuit Staatstoezicht op de Volksgezondheid en de Inspectie voor de Gezondheidszorg een project gestart die zich richt op de kwaliteit van het proces van

vergunningverlening publieksevenementen. Dit project richt zich op de adviserende rol van hulpdiensten bij het verlenen van een vergunning en hoe de gemeente met deze informatie omgaat. De noodzaak hiervoor kan teruggevonden worden in de resultaten van het onderzoek van de IGZ ‘Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende geborgd’. Zoals de titel al omschrijft, laat de gezondheidsbescherming bij publieksevenementen nog te wensen over.

Vanuit het ministerie van Economische Zaken is er een programma ontwikkeld: ‘Slim geregeld, goed verbonden (SGGV)’ binnen de projectgroep de Landelijke Voorziening Evenementen (LVE). Deze projectgroep wil het mogelijk maken dat ondernemers hun vergunning bij verschillende gemeenten op dezelfde manier kunnen aanvragen. Deze ontwikkeling zal het voor ondernemers en organisatoren gemakkelijker maken om vergunningen aan te vragen.

2.5 De vergunning

Om dancefeesten en andere evenementen zo veilig mogelijk te laten verlopen, heeft de gemeente een regulerende taak, via het instrument van de vergunning. Daarnaast heeft de gemeente ook een handhavende taak waarvoor de vergunning als basis genomen wordt. De vergunning wordt vaak op maat gemaakt en is dus voor elk dancefeest anders. Volgens de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) zijn alle evenementen (dus ook dancefeesten) vergunningsplichtig of meldingsplichtig. Hierbij is het goed om te vermelden dat de APV per gemeente kan verschillen. Er zijn vier verschillende categorieën waar een evenement onder kan vallen (Schaap en Dorst, deel 1, p. 18, 2011);

1. Meldingsplichtige evenementen
2. Reguliere evenementen
3. Aandachtsevenementen
4. Risicovolle evenementen

De eerste categorie behelst evenementen waarvoor geen vergunning nodig is en slechts een melding bij de gemeente volstaat. Hierbij wordt ook geen advies gevraagd aan de hulpdiensten (Schaap en Dorst, deel 1, p. 18, 2011). Een voorbeeld hiervan zou een straatfeest voor kinderen zijn waarbij er minder dan 100 bezoekers aanwezig zijn, geen versterkte muziek ten gehore gebracht wordt en waar geen alcoholhoudende drank verkocht wordt. De melding voor dit soort evenementen kan tot nog 14 dagen voor het evenement plaatsvindt.

Voor evenementen die in de tweede categorie vallen is naast een melding van het evenement ook een vergunning nodig. Dit kan door het feit dat er versterkte muziek ten gehore wordt gebracht, of dat er alcoholhoudende dranken verkocht worden of doordat er meer dan 100 bezoekers aanwezig zijn. Bij deze evenementen is het zeer onwaarschijnlijk dat er gebeurtenissen plaatsvinden die risico's met zich meebrengen voor de openbare orde en veiligheid (Schaap en Dorst, deel 1, p. 18, 2011). Hierbij kan advies worden ingewonnen bij de hulpdiensten. Evenementen die in de derde categorie vallen vergen meer aandacht, zoals de classificatie al aangeeft. Hierbij kan gedacht worden aan een klein festival waarvoor een aantal straten afgesloten moeten worden en waar jongeren op af komen.

Het verschil tussen de derde en vierde categorie zit in de aard van het evenement. Als het evenement zeer veel bezoekers trekt, zal het eerder in de vierde categorie vallen zoals bijvoorbeeld de Vierdaagse Feesten in Nijmegen. Wanneer het evenement wat kleinschaliger van aard is, maar de bezoekers die erop afkomen als een risicogroep gecategoriseerd kunnen worden, zal dit alsnog in de vierde categorie vallen.

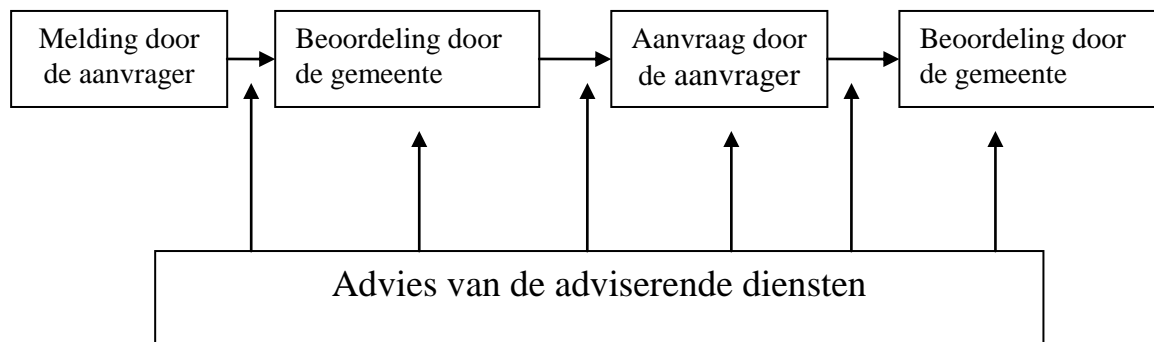
De categorisering van het evenement is op basis van de informatie die een organisator aan de gemeente verstrekt en de kennis die de gemeente al over dit evenement heeft. Daarbij kan de gemeente gebruik maken van verschillende hulpprogramma's, zoals de Evenementen

Assistent (Schaap en Dorst, deel 5, 2011). Informatie over het evenement wordt in het programma ingevoerd en wordt vervolgens vertaald in een categorie en de daarbij horende risico's. De gemeente kan er ook voor kiezen om op basis van zelfvergeerde kennis een inschatting te maken in welke categorie het evenement valt.

Na de categorisering is het zaak om de vergunning te maken. De basis voor de vergunning ligt in het evenementenbeleid of de evenementennota van de gemeente en zoals eerder gesteld, is elk evenement anders dus is elke vergunning gespecificeerd op dat evenement. In de volgende paragraaf zal de procedure waarin de vergunning gemaakt wordt en de verantwoordelijkheden van de verschillende belanghebbenden verder worden toegelicht.

2.6 De procedure en verantwoordelijkheden

In figuur 2.1 is het vergunningverleningsproces schematisch weergegeven. Het proces begint met een melding van een voorgenomen dancefeest bij de gemeente. De gemeente kan advies inwinnen bij de adviserende diensten (politie, brandweer, GHOR). De melding wordt vervolgens door de gemeente beoordeeld, al dan niet in overleg met de adviserende diensten. Als onderdeel van deze beoordeling wordt een risicoscan gedaan om het dancefeest te categoriseren. Vervolgens krijgt de aanvrager advies van de gemeente. Afhankelijk van de categorie dancefeest, staan in dit advies eisen en regels waar de aanvrager zich aan dient te houden. Wanneer het dancefeest in de derde of vierde risicocategorie valt, is dit altijd in samenspraak met de adviserende diensten en komt er een op maat gemaakt pakket adviezen in tegenstelling tot de andere categorieën, waar een standaardadvies kan volstaan. Vervolgens komt er een vergunningaanvraag waarbij de aanvrager rekening houdt met de uitgebrachte adviezen. Indien de vergunningaanvraag voldoet aan de gestelde eisen, wordt deze door de gemeente in behandeling genomen. Ook tijdens deze formele procedure worden de adviserende diensten betrokken. Hun adviezen worden verwerkt in de door de gemeente te verlenen vergunning en de daaraan verbonden eisen.



Figuur 2.1 Schematische weergave van het vergunningverleningsproces.

De burgemeester is op grond van de Gemeentewet bestuurlijk verantwoordelijk voor de evenementenveiligheid (Schaap en Dorst, p. 9, 2011). Hij is bestuurlijk verantwoordelijk voor de evenementenvergunning, ook als hij deze niet zelf ondertekent. De daadwerkelijke behandeling en afhandeling van de vergunningaanvraag is doorgaans gemandateerd aan ambtenaren. Hierbij staan de medewerker(s) vergunningverlening en de adviseur(s) Openbare Orde en Veiligheid (AOV) centraal. De medewerker(s) Vergunningverlening zijn verantwoordelijk voor het verwerken van de vooraankondiging, melding of vergunningaanvraag, de registratie op de evenementenkalender, het aanvragen en verwerken van de adviezen van diensten en het behandelen van eventuele bezwaarschriften. (Handreiking Evenementenveiligheid, p. 9, 2011). De adviseur(s) Openbare Orde en

Veiligheid (AOW), zijn de directe adviseur(s) van de burgemeester hieromtrent. Zij zijn betrokken bij de beleidsvoorbereiding van veiligheidsbeleid. Zij raken doorgaans in het voorbereidingsproces van evenementen met verhoogd risico betrokken vanaf het moment waarop advies wordt aangevraagd aan de betrokken diensten. De AOV kan overigens zelf ook gevraagd of ongevraagd advies geven over de vergunningaanvraag (Schaap en Dorst, p. 9, 2011).

Naast deze ambtelijke medewerkers kan ook advies worden ingewonnen bij de hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en de GHOR) omtrent de vergunningverlening. Er bestaat nog geen expliciete regelgeving hieromtrent maar uit eerder onderzoek (Kwaliteit van het Proces van Vergunningverlening Publieksevenementen, p. 4, 2010) is gebleken dat gemeenten niet altijd advies vagen aan de GHOR en dat dezen nog onvoldoende samenwerken. Daarnaast is ook gebleken dat de GHOR vaak ook geen ongevraagd advies geven. Een mogelijke reden hiervoor zou zijn dat de GHOR zelden een totaal beeld hebben van alle publieksevenementen binnen een gemeente of Veiligheidsregio (Staatstoezicht op de Volksgezondheid en Inspectie op de Gezondheidszorg, p. 4, 2010). Over de mate waarin advies ingewonnen of gegeven wordt betreffende de andere hulpdiensten is tot op heden nog geen onderzoek verricht.

Uit eerder onderzoek (Van de Wal en Rooij, p. 9, 2008) blijkt ook dat er weinig bekend is in hoeverre de gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen. Als advies wordt gegeven dat gemeenten hun verantwoordelijkheid kunnen nemen door voorwaarden in de vergunningen op te nemen, op basis van de adviezen van de hulpverleningsdiensten.

Beide onderzoeken geven de noodzaak aan voor gemeenten om tijdens het proces van vergunningverlening nauw samen te werken met de hulpverleningsdiensten. Hierbij wordt aangeraden dat gemeenten advies zouden moeten inwinnen tijdens dit proces. Daarnaast zouden hulpverleningsdiensten zelf ook ongevraagd advies kunnen geven aan gemeenten. Hierbij moet wel gezegd worden dat dit niet altijd even vanzelfsprekend is voor hulpverleningsdiensten aangezien zij vaak geen totaal beeld hebben van de verschillende evenementen die in het vergunningaanvraagproces zitten.

Wat betreft de verantwoordelijkheden hebben de hulpdiensten slechts een adviserende taak en is de gemeente cq de burgemeester eindverantwoordelijk. In de vergunning kan nader gespecificeerd worden waar de verantwoordelijkheden en taken van alle belanghebbenden liggen. Bij met name evenementen die in de vierde categorie vallen, wordt vanaf het moment dat er een melding binnen komt, overlegd tussen alle belanghebbenden waarbij diverse adviezen op tafel komen. De gemeente kan er dan voor kiezen om deze adviezen bindend te maken door ze in de vergunning te verwerken.

2.7 Handreiking Evenementenveiligheid

Vanaf 1 januari 2012 is de Handreiking Evenementenveiligheid online beschikbaar. De reden hiervoor was om de regionale wildgroei aan regels en eisen bij gemeenten te ondervangen. In de Handreiking staat stapsgewijs uitgelegd waar op gelet moet worden bij de vergunningaanvraag, -verlening en de daadwerkelijke uitvoering van het evenement (High Profile Events, 2010).

Er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van risicoanalyses en risicoscans om van tevoren duidelijk te krijgen met wat voor type evenement de gemeente en hulpdiensten te maken hebben. Evenementen kunnen volgens de Handreiking in vier verschillende categorieën ingedeeld worden. Dat zijn de volgende, oplopend van niet naar zeer risicovol; 'een gemeld evenement', 'een regulier evenement', 'een aandachtsevenement' en 'een risicovol evenement'. Deze indeling lijkt veel op de indeling van de APV, maar elke APV kan anders zijn. Deze handreiking streeft naar een uniforme, landelijke aanpak.

Wanneer een melding binnenkomt bij de gemeente voor het organiseren van een evenement, kan er eerst een zogenaamde ‘quickscan’ gedaan worden om te zien in welke categorie het evenement ingedeeld moet worden. Vervolgens kan er via een zogenaamd ‘uitvraagprotocol’ om extra informatie gevraagd worden aan de organisatie. Wanneer het evenement volgens de quickscan een aandachtsevenement of een risicovol evenement is, kan er vervolgens een uitgebreide risicoanalyse gedaan worden waarbij uiteindelijk het risicoprofiel van het evenement duidelijk wordt. Zodra dit helder is, kan er gekeken worden welke voorbereidingen getroffen moeten worden door de verschillende instanties. De Handreiking pleit daarbij voor een multidisciplinaire aanpak, waar alle belanghebbende partijen nauw samenwerken (Schaap en Dorst, 2011).

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

1. Verschillende typen besluitvormingsmodellen

Om een samenleving te ordenen en te structureren is er een overheid nodig die met behulp van ontwikkeld beleid dit bewerkstelligd (Weber, 1947). Zonder overheid, wetgeving en beleid zou het zeer lastig en wellicht zelfs onmogelijk zijn om een samenleving (een eenheid) te vormen. Wanneer dit niet van hogerhand wordt geleid, is het mogelijk dat niet alle neuzen dezelfde kant op wijzen en er dus geen eenheid is. Het is dus essentieel voor een samenleving om voort te bestaan en dat deze in meer of mindere mate gestuurd en bestuurd wordt. Dit wordt al jaren gedaan door een overheid die, in de meeste landen, democratisch door het volk is gekozen. Deze volksvertegenwoordiging zorgt ervoor, door middel van wetten en regelgeving, dat de samenleving goed functioneert en blijft functioneren. Volgens Stone (2001) is er een aantal doelen die centraal staan bij het ontwikkelen van beleid door de overheid. Deze doelen zijn: gelijkheid, efficiency, veiligheid en vrijheid. Hoewel deze doelen soms haaks op elkaar staan, is het volgens Stone (2001) nodig dat de overheid bij het maken van beleid al deze doelen in acht neemt. Het is hierbij wel de vraag in hoeverre de overheid zich mag bemoeien met het leven van haar inwoners en hoe zij tot besluiten komt? In dit hoofdstuk worden eerst een aantal besluitvormingsmodellen toegelicht. Vervolgens wordt er een model gekozen en toegespitst op de cases in dit onderzoek.

3.1.1 Rationele besluitvormingsmodellen

Om een beter beeld te krijgen van de manier waarop de overheid zich mengt in het leven van haar inwoners, is het belangrijk om te begrijpen hoe besluiten genomen worden door deze overheid. Beslissingen kunnen op verschillende manieren genomen worden, namelijk rationeel en niet-rationeel (Denhardt, 2004). Bij het rationele besluitvormingsproces is er een fasering en systematiek om het juiste alternatief te kiezen. Hierbij moet ook voldoende informatie aanwezig zijn (Van Dam & Marcus, 2005). Wanneer er niet voldoende informatie is, is er volgens Simon (1957) sprake van 'bounded rationality' omdat het maken van een rationele keuze gelimiteerd is door dit tekort. Volgens Simon (1957) is dit ook het geval als er een tekort is aan cognitief vermogen en/of tijd. Het tekort aan informatie om een volledig rationele keuze te maken, wordt aangevuld met irrationele ofwel emotionele informatie. Daarnaast stelt Simon (1957) voor dat 'beslissingsbevoegden' heuristische gebruiken om beslissingen te nemen in plaats van het optimaliseren van informatie. Dit wordt vaak gedaan omdat situaties vaak zeer complex zijn en men niet bekwaam is om de uitkomst van elk alternatief te bedenken en af te wegen om vervolgens tot een weloverwogen besluit te komen. Heuristieken verwijzen naar technieken die gebaseerd zijn op ervaring om te leren, te ontdekken en om problemen op te lossen. Doordat het proces van alles zelf aanleren en dingen te ontdekken heel onpraktisch en tijdverslindend is, kunnen heuristieken juist gebruikt worden om dit proces te versnellen. Voorbeelden van heuristieken zijn vuistregels, een goed onderbouwde gis, een intuïtief oordeel of het gezond verstand (Judea, 1983).

Deze manier van besluitvorming is in alle facetten van het leven terug te vinden, ook in de politiek. Hierin zijn een aantal stappen te onderscheiden, namelijk; probleemstelling, informatie verzamelen, analyseren, alternatieven formuleren, alternatieven afwegen, beslissen en evalueren. Deze stappen tezamen worden het besluitvormingsproces genoemd (www.encyclo.nl/begrip/besluitvorming).

Volgens De Baas (1995), zijn er nog een aantal andere belemmeringen om rationele beslissingen te nemen over beleid. Hij stelt dat ten eerste machts- en morele kwesties belangrijke aspecten zijn van elk politiek handelen. '*Macht en moraal vragen soms om een handelwijze die niet beantwoordt aan de meest effectieve en efficiënte doelbereiking*' (De Baas, p. 57, 1995). Daarnaast is maatschappelijke druk volgens De Baas (1995) ook een

factor die het beleid en de besluitvorming daaromheen beïnvloed. Electorale en rechtsstatelijke beperkingen zijn overigens ook factoren die de besluitvorming beïnvloeden. Democratische besluitvormingsprocedures en beginselen van behoorlijk bestuur, vormen, volgens De Baas (1995), een belemmering voor de reactiesnelheid en wendbaarheid van het openbaar bestuur. Hierbij moet ook de factor politieke sturing genoemd worden, omdat de politieke top van het bestuur weliswaar verantwoordelijk is voor de uitvoering, maar slechts fragmentarisch bekend is met de factoren die in de dagelijkse praktijk de effectiviteit van het beleid bepalen (De Baas, 1995). Naast deze factoren zijn gemengde economie, organisatorische coördinatie, bureaucratische vereisten, niet-perfect rationele besluitvorming en strategisch gedrag ook factoren die het rationele besluitvormingsproces belemmeren (De Baas, pp. 60-63, 1995).

Volgens Janis en Mann (1977) zijn er zeven criteria waaraan een besluitvormingsproces moet voldoen, wil het onder de noemer 'rationeel besluitvormingsproces' vallen.

1. Zoveel mogelijk keuzealternatieven verzamelen;
2. Nadenken over doelen die hij wil bereiken en hoe belangrijk deze zijn;
3. Positieve en negatieve consequenties van elk keuzealternatief afwegen;
4. Intensief zoeken naar meer informatie voor elk keuzealternatief;
5. Bewust nadenken over nieuwe informatie en meningen van experts (ook al hebben deze meningen en informatie niet de voorkeur);
6. Opnieuw alle mogelijke keuzealternatieven beoordelen (ook al waren sommige alternatieven aan het begin van het besluitvormingsproces onacceptabel);
7. Plannen maken om het gekozen alternatief te implementeren en plannen maken voor de toekomst indien zich risico's voordoen die kunnen ontstaan naar aanleiding van deze keuze.

Allereerst moeten de doelen bekend zijn. Daarnaast moeten de beslissers zicht hebben op alternatieve handelingsmogelijkheden en vind er een zorgvuldige afweging plaats van mogelijke voor- en nadelen. Hierbij is ook een voorwaarde dat, wanneer men een voorlopig idee voor een oplossing heeft, zij nog aandacht hebben voor nieuwe informatie. Deze informatie moet daarbij ook correct geïnterpreteerd worden, ook als deze strijdig is met de eigen voorkeur. Alvorens er een definitieve keuze gemaakt wordt, vind er een heroverweging plaats van alle mogelijke gevolgen van de alternatieven. Wanneer het besluit genomen wordt, waarbij men een gedetailleerd invoeringsplan hanteert, maakt men ook een 'plan B' voor het geval de invoering niet gaat zoals voorspeld (Janis & Mann, 1977).

In de praktijk blijkt de besluitvorming zelden aan al deze voorwaarden te voldoen en dit maakt dat deze vorm van besluitvorming maar weinig voorkomt. Er is een aantal alternatieve besluitvormingsmodellen door een scala aan onderzoekers ontworpen, die vaak beter bij de praktijk aansluiten en daar ook terug te zien is. Als eerste zullen de besluitvormingsmodellen van Allison (1962) behandeld worden. Hierna komen de modellen van Koopman en Pool (1992) en Marcus en Van Dam (2005) aan bod. Daarna worden alle modellen met elkaar vergeleken en volgt er een keuze voor het besluitvormingsmodel dat in dit onderzoek gehanteerd wordt.

3.1.2 Allison

Allison (1962) stelt dat er drie typen besluitvormingsmodellen zijn. In zijn artikel gebruikt hij deze drie theoretische modellen om het Amerikaanse beleid rondom de Cubaanse rakettencrisis van oktober 1962 te analyseren. Deze modellen zijn de 'rational actor model of decisionmaking', het 'Organizational process model of decisionmaking' en het

‘Governmental politics model of decisionmaking’. De twee laatstgenoemden heeft Allison (1962) zelf ontwikkeld ter aanvulling van het al bekende en aanvaarde ‘rational actor model’, om zo een beter beeld te verkrijgen van de besluitvormingsprocessen over buitenlands beleid.

Het eerste model, het rationele model, wordt getypeerd door handelingen en keuzes die het gevolg zijn van rationele overwegingen. Bij dit model worden alle mogelijkheden bekeken en tegen elkaar afgewogen om zo tot een besluit te komen. In het artikel van Allison (1962), staat bij dit model de overheid ofwel het land centraal. De overheid maakt besluiten op basis van de vergaarde kennis betreffende de verschillende alternatieven. In het geval van de raketten crisis, werden zoveel mogelijk alternatieven gezocht en deze daarna onder elkaar gezet en beoordeeld. Bij elk alternatief werd gekeken wat de kosten en de baten waren en wat de mogelijke gevolgen waren. Daarna werd gekeken welk alternatief de minste kosten had en de meeste baten en werd dit alternatief gekozen. Bij dit model is het belangrijk om te vermelden dat verondersteld wordt dat de overheid slechts bestaat uit één actor en dat alles gecentraliseerd is. Daarnaast wordt er aangenomen dat deze actor volledige informatie heeft en dat hij besluiten neemt die de baten maximaliseert.

Bij het tweede model, het organisatorische model, wordt gesteld dat de overheid niet één mening heeft, één beslissing maakt en gecentraliseerd is, maar dat de overheid opgebouwd is uit zeer veel verschillende organisaties die elk hun eigen specifieke vakgebied hebben waar zij zich op richten. Hier is sprake van veel meer decentralisatie dan in het eerste model. Wanneer er een probleem zich voordoet en er hierover een besluit genomen wordt, zal elke organisatie naar het stukje van de probleem kijken dat voor haar van belang is. Hierbij wordt de term Standard Operating Procedures (SOPs) gebruikt, die aangeeft dat elke organisatie haar eigen manier van gestandaardiseerd handelen heeft. Hierdoor is het moeilijk om veranderingen aan te brengen en om dingen anders te doen dan normaal, aangezien besluiten gebaseerd zijn op gestandaardiseerde processen die moeilijk te veranderen zijn. Wanneer we kijken naar het voorbeeld dat Allison (1962) gebruikt, wordt gesteld dat de landmacht alleen zal kijken naar haar eigen opties, gebaseerd op haar SOPs, en eigen macht omtrent het probleem. De marine, de luchtmacht, de communicatieafdeling, de ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken zullen hetzelfde doen. Elk van deze organisaties zal vanuit haar eigen perspectief met haar eigen kennis het probleem bekijken en proberen, binnen haar mogelijkheden, dit op te lossen. De alternatieven waaruit vervolgens gekozen kan worden, worden dus gelimiteerd door de SOPs van deze organisaties en de mogelijkheden die vervolgens worden aangereikt. Allison (1962) ziet de overheid als een geoliede machine, die bestaat uit verschillende onderdelen en stelt dat elk besluit dat door de overheid genomen wordt, een uitkomst is van vele kleine beslissingen en keuzes die in elk onderdeel genomen worden. De keuzevrijheid wordt hierdoor dus beperkt en resulteert in het feit dat er vaak moeizaam tot een besluit gekomen kan worden omdat er consensus bereikt moet worden tussen alle betrokken organisatieonderdelen. Hierbij moet ook gezegd worden dat elk onderdeel vooral kijkt naar haar eigen belang en betrokkenheid en nauwelijks naar die van andere onderdelen, wat kan zorgen voor een moeizame samenwerking, padafhankelijkheid en verkokering.

Het derde model, het politieke model, stelt dat handelingen en besluiten van overheden in essentie intra-nationale politieke uitkomsten zijn (Allison, p. 708, 1962). Met uitkomsten wordt bedoeld dat het besluit dat genomen wordt voor een probleem in wezen het resultaat ofwel de uitkomst is van compromissen, coalities, concurrentie en verwarring bij ambtenaren die allemaal anders naar het probleem kijken en dit dus ook anders benaderen. De uitkomsten ofwel de oplossingen worden in dit model gegenereerd door onderhandelingen. Elk besluit is dus een resultaat van een onderhandelingsproces tussen ambtenaren die, op wat voor manier dan ook, betrokken zijn bij het probleem. Dit proces zou ook gezien kunnen worden als een soort onderhandelings spel waarbij de ambtenaren deelnemers zijn aan het spel. Deze

ambtenaren zijn geen objectieve deelnemers, aangezien zij het probleem bekijken vanuit het eigen perspectief en daarbij ook gekleurd zijn door hun achterban of functie. De president van De Verenigde Staten zal bijvoorbeeld in het geval van de raketten crisis altijd eerst na moeten denken wat hij wil doen aangezien hij is afhankelijk van zijn achterban en wil zijn volk en kiezers niet teleurstellen of choqueren. Hij zal proberen te doen wat van hem verwacht wordt en waarvan de consequenties voor hemzelf het best mogelijk zijn. In dit model, waarbij het besluit de uitkomst is van een soort spel tussen betrokken ambtenaren, staat onderhandelen centraal. Hierbij wordt enkel naar het eigen belang gekeken van de ambtenaar en zijn achterban. In dit model komt het vaak voor dat er gesproken kan worden van vriendjespolitiek doordat het onderhandelen op persoonlijk niveau geschiedt waarbij geregeld gunsten over en weer worden beloofd. Daarbij probeert de ambtenaar anderen te manipuleren om zijn mening in te zien en over te nemen zodat er meer animo is voor zijn voorstel voor welk besluit genomen moet worden. In dit derde model is het zeer gewoon dat informatie op een dusdanige manier gebracht wordt dat het past bij het gewenste perspectief van degene die de informatie aanlevert.

Kort gezegd kijkt het eerste model naar de ‘markt-factoren’: dwang of incentives die gecreëerd worden door de internationale strategische markt, waarbij een rationele afweging wordt gemaakt tussen de verschillende alternatieven. Het tweede en derde model focussen op de interne mechanismen van de overheid die besluiten maakt (Allison, pp. 717-716, 1962). Bij al deze modellen is de aanwezigheid van voldoende informatie noodzakelijk om een goed onderbouwde afweging te kunnen maken. Elke situatie kan geanalyseerd worden door elk van deze modellen, maar het is het meest volledig wanneer elke situatie achtereenvolgens met behulp van alledrie deze modellen wordt geanalyseerd en vanuit elk perspectief bekeken wordt. In tabel 3.1 op de volgende pagina zijn de drie modellen schematisch weergegeven met alle kenmerken.

| Modellen | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|-------------------------------------|--|--|---|
| Onderwerp | Overheid is een monolithisch blok één actor waarbij het rationele gedrag wordt gezien in het streven naar waarde maximalisatie en het afwegen van de kosten en de baten. | Overheid is een combinatie van organisaties en dus niet één monolithisch blok. Binnen de organisatorische context en de daarbij horende druk streven naar het uitzoeken van HOE? | Overheid is samengesteld uit een aantal sleutel actoren. Actie is een gevolg van onderhandelingen: belangrijk is WIE behoort hiertoe. |
| Analyse eenheid | Actie van de overheid is een keuze, die wordt genomen uit de beschikbare keuzes. | Actie van de overheid is organisatorische output. | Actie van de overheid is een politiek resultaat: het gevolg van onderhandelingen leidend tot een compromis. |
| Sleutel concepten | Actie van de overheid is een keuze, die wordt genomen uit de beschikbare keuzes. | Standaard Operationele Procedures (SOPs), de daarbij horende principes en problemen wat leidt tot 'bounded rationality'. | Stakeholders, macht, positie in het spel, actie kanalen, veel getrek en geduw tussen actoren. |
| Patroon van belemmeringen/storingen | Voorspellingen van de overheidsdoelen gebaseerd op observaties van veronderstelde rationele acties. | Voorspellingen van overheidsacties op basis van de bestaande SOPs. Hoe gisteren gehandeld is, zal hoogst waarschijnlijk morgen ook zo gaan. | Stakeholders, macht, positie in het spel, actie kanalen, de strijd om macht waarbij geldt, hoe meer macht, hoe meer invloed. |

Tabel 3.1: Schematische weergave van de drie besluitvormingsmodellen van Allison (1962) (bron: Kafle, 2011, door de auteur van deze scriptie zelf vertaald).

3.1.3 Koopman en Pool

De volgende besluitvormingsmodellen die besproken worden, zijn die van Koopman en Pool (1992). Zij stellen dat er niet drie typen besluitvormingsmodellen zijn zoals Allison (1962) stelt, maar vier: het neo-rationele besluitvormingsmodel, het bureaucratisch model, het arena model en het open-eind model (Ng-A-Tham, p. 65, 1999). Elk model heeft een specifieke vorm van besluitvorming en kan getypeerd worden op vier procesdimensies; centralisatie, formalisatie, informatie en concentratie (Ng-A-Tham, 1999, p. 65, 1999).

De eerste dimensie, 'centralisatie', verwijst naar de betrokken partijen en hun invloed op het proces. Daarnaast wordt bij deze dimensie naar de mate van centralisatie, waarbij het besluit vooral van bovenaf wordt bepaald, of de mate van decentralisatie, waarbij het besluit vooral van onderaf bepaald wordt, gekeken.

De tweede dimensie, 'formalisatie', verwijst naar de mate van formeel overleg tussen partijen en in hoeverre er vastgehouden wordt aan bestaande regels en procedures.

De derde dimensie, 'informatie', verwijst naar de informatie die gebruikt wordt door de betrokken partijen en de wijze waarop een beslissing inhoudelijk tot stand komt (Wognum, p. 43, 1999).

De vierde en laatste dimensie, 'confrontatie', verwijst naar de mate van conflict tussen betrokken partijen en de manier waarop dit opgelost wordt. (Ng-A-Tham, p. 65, 1999)". Er

kan hierbij, volgens Koopman en Pool (1992) gekozen worden uit 1) een botsing, waarbij de eigen voorkeur wordt doorgedrukt; 2) een compromis waarbij in overleg en onderhandeling een oplossing gevonden wordt; en 3) het uitstellen of omzeilen van het besluit totdat het conflict is afgenomen of verdwenen. De relatie tussen deze vier dimensies en de vier besluitvormingsmodellen is weergegeven in onderstaand tabel.

| Dimensies Besluitvormingsproces | Neo-rationele model | Bureaucratisch model | Arena model | Open-eind model |
|--|--------------------------------|---------------------------------|--------------------|----------------------------|
| Centralisatie | Hoog | Matig/Hoog | Laag | Laag |
| Formalisatie | Laag | Hoog | Matig/Hoog | Laag |
| Informatie | Hoog/laag | Hoog | Laag | Hoog/laag |
| Confrontatie | Laag | Laag | Hoog | Hoog |

Tabel 3.2. Vier modellen van besluitvorming en hun relatie met de vier procesdimensies (bron: Koopman & Pool, 1992).

Het eerste model, het neo-rationele model, lijkt veel op het rationele model van Allison (1962), waarbij besluiten het resultaat zijn van bewuste keuzes die gebaseerd zijn op de aanwezige informatie (Koopman & Pool, 1992). Daarbij moet wel gezegd worden dat de besluiten vaak snel en zonder uitvoerig onderzoek of overleg genomen worden. Dit is mogelijk doordat er een hoge mate van centralisatie is, waarin één actor vaak het besluit neemt. De macht is geconcentreerd en er is weinig regelgeving die de macht van de top beperkt (Poot, 2000). Hierdoor is de mate van formalisatie en confrontatie laag. Een voorbeeld van een organisatie waar dit model goed te zien is, is bij de regionale politie, waar de besluitvorming sterk gecentraliseerd is maar niet strak geformaliseerd waarbij het zwaartepunt van de besluitvorming bij de korpschef ligt (Poot, p. 1, 2000).

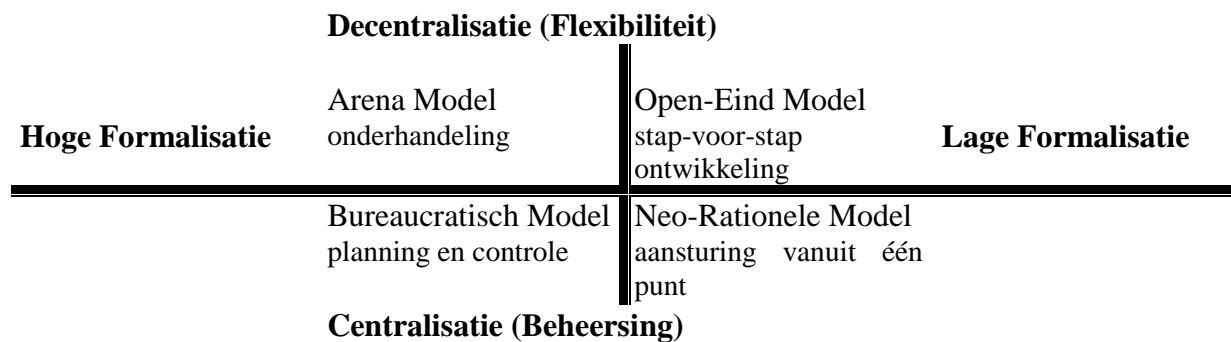
Bij het bureaucratische model is in mindere mate sprake van centralisatie dan bij het neo-rationele model. Er is echter wel een hoge mate van formalisatie en van informatie (Koopman & Pool, 1992). Bij de gemeente vind de besluitvorming plaats volgens dit model waarbij het zwaartepunt ligt bij het college van Burgermeester en Wethouders (B&W) (Poot, 2000). Besluiten worden genomen volgens sterk geformaliseerde processen die worden bepaald door de, eigen of van buitenaf opgelegde, regelgeving. Hierdoor ontstaat er een sterk geformaliseerd proces dat beïnvloedt wordt door regels, planning en controle (Poot, 2000).

Het derde model, het arena model, wordt getypeerd door een lage mate van centralisatie en informatie en een hoge mate van confrontatie. Dit is bijvoorbeeld goed terug te zien bij de regionale brandweer, waar de inbreng van decentraal overleg een belangrijke rol speelt (Poot, 2000). De besluitvorming wordt beheerst door onderhandelingen tussen belanghebbenden waarbij de macht gespreid is en besluiten dus niet door een centraal apparaat genomen worden. Het sleutelbegrip bij dit model is consensus. Bij de regionale brandweer ligt het zwaartepunt bij het commandantenoverleg en zijn de processen vrij duidelijk gereguleerd (Poot, 2000). Er is hierbij sprake van hoor en wederhoor waarbij acceptatie van besluiten essentieel is.

Het vierde model, het open-eind model, kenmerkt zich door een lage mate van centralisatie en formalisatie met daarbij een hoge mate van informatie en confrontatie. Poot (2000) geeft de regionale geneeskundige organisatie (GHOR) als voorbeeld. Hierbij moet wel gezegd worden dat de besluitvorming maar deels plaats vind via het open-eind model. Er vind decentraal overleg plaats tussen verschillende ketenpartners wat leidt tot afspraken en convenanten. Afstemming is hier een sleutelbegrip. Volgens Poot (2000) is de procesgang onzeker omdat het zich op het doel of de wijze waarop dit bereikt wordt beperkt doordat er

onvoorziene omstandigheden en gebeurtenissen zijn. Dit leidt tot een stap-voor-stap benadering die in zekere zin iets weg heeft van incrementalisme (Lindblom, 1948).

Volgens Poot (2000) zijn centralisatie en formalisatie twee belangrijke dimensies waarop de besluitvormingsmodellen zich typeren. In onderstaand figuur zijn de besluitvormingsmodellen onderverdeeld in een kwadrant waarin duidelijk te zien is hoe zij zich onderling verhouden tot de dimensies.



Figuur 3.1. Schematische weergave van hoe de vier modellen in verhouding staan met elkaar op de dimensies centralisatie en formalisatie (bron: Koopman & Pool, 1992).

3.1.4 Vergelijking Allison en Koopman en Pool

Wanneer de modellen van Allison (1962) en Koopman en Pool (1992) naast elkaar gezet worden, dan is er een aantal overeenkomsten te zien. Het rationele model van Allison (1962) en het neo-rationele model van Koopman en Pool (1992) lijken vrijwel identiek. Dit geldt ook voor het organisatorische model van Allison (1962) en het bureaucratische model van Koopman en Pool (1992). De overige modellen verschillen echter van elkaar. Het lijkt erop dat Koopman en Pool (1992) het politieke model van Allison (1962) hebben gesplitst in wat zij het arena-model en het open-eind model noemen. Het verschil tussen deze twee is dat bij het arena model onderhandelingen centraal staan en grote besluiten wat meer doorgedrukt kunnen worden dan bij het open-eind model, waarbij steeds kleine besluiten worden genomen om zo tot een besluit te komen voor het overkoepelende probleem. Allison (1962) maakt geen onderscheid tussen deze twee vormen en schaaft alle vormen van onderhandelingen tussen actoren onder het politieke model.

3.1.5 Van Dam en Marcus

Een derde set besluitvormingsmodellen komt van Van Dam en Marcus (2005). Zij stellen ook dat er vier typen besluitvormingsprocessen zijn, hoewel zij wel een andere benaming hanteren voor het derde proces dan Koopman en Pool (1992). Het eerste type, volgens Van Dam en Marcus (2005), is het neo-rationeel besluitvormingsproces. Het kenmerk van dit proces is dat er meestal één actor de besluiten neemt en dat niet alleen de rationele aspecten maar ook de emotionele en intuïtieve aspecten een rol krijgen binnen dit proces. Hierbij is er dus sturing vanuit één gezichtspunt waarbij er duidelijke doelen opgesteld zijn. Hierdoor ligt voor de hand dat iedereen op een lijn zit maar een nadelig gevolg hiervan kan zijn dat de betrokkenheid bij dit type besluitvormingsproces laag is omdat er maar beperkte inspraak is en het besluit uiteindelijk toch door één actor genomen wordt. Dit proces komt vrij goed overeen met zowel het neo-rationele model van Allison (1962) als het neo-rationele model van Koopman en Pool (1992).

Het tweede type is het bureaucratisch besluitvormingsproces. Hierbij komen beslissingen voort uit regelgeving in plaats van uit rationele overwegingen en is dit proces dus sterk geformaliseerd. Hierdoor worden ervaringen uit het verleden vaak meegenomen, maar

staat dit type besluitvormingsproces daardoor wel vernieuwingen in de weg. Dit proces komt sterk overeen met het organisatorische model van Allison (1962) en het bureaucratische model van Koopman en Pool (1992).

Het derde type is het politieke besluitvormingsproces. Dit proces is evenals het bureaucratisch besluitvormingsmodel geformaliseerd maar heeft daarentegen een gedecentraliseerd karakter. Bij dit proces zijn er vaak verschillende partijen betrokken die invloed uitoefenen op de besluitvorming. Hierdoor bestaat echter wel de kans dat er politieke spelletjes gespeeld worden waardoor een organisatie verscheurd kan raken. Dit proces komt sterk overeen met het politieke model van Allison (1962) en het arena model van Koopman en Pool (1992).

Het vierde en laatste type besluitvormingsmodel volgens Van Dam en Marcus (2005), is het openeind-besluitvormingsproces. Dit proces is evenals het tweede en derde type proces gedecentraliseerd. Het wordt gekenmerkt door het ontbreken van een duidelijk begin- en eindpunt waarbij het proces vaak als onvoorspelbaar wordt gezien. Hierbij zijn de doelstellingen vaak onduidelijk en schijnen beslissingen ad hoc genomen te worden. Men moet zich telkens aanpassen aan nieuwe situaties waardoor flexibiliteit belangrijk is. Bij dit proces is er echter wel ruimte voor nieuwe ideeën en creativiteit, hoewel dit ten koste kan gaan van de effectiviteit van de beslissingen. Dit proces heeft veel weg van het incrementalisme van Lindblom (1948) en lijkt ook vrij veel op het gelijknamige open-eind model van Koopman en Pool (1992). Daarbij kan ook gesteld worden dat dit proces een onderdeel zou kunnen zijn van het politieke model van Allison (1962).

3.1.6 Keuze voor besluitvormingsmodel

In de vorige paragrafen is een aantal modellen toegelicht. Hieruit bleek dat deze modellen enige overlap vertonen met elkaar en dat de grootste verschillen alleen te zien zijn tussen het model van Allison (1962) en de andere twee modellen (Koopman & Pool, 1992 en Van Dam & Marcus, 2005). Hoewel een dergelijke uitsplitsing van het derde model van Allison (1962) naar de derde en vierde model van Koopman en Pool (1992) of Van Dam en Marcus (2005) lijkt bij te dragen aan de kennis, is er de kans dat dit enkel verwarring en onduidelijkheid als gevolg zal hebben. Daarnaast vind er met betrekking tot dancefeesten weinig tot geen decentraal overleg plaats tussen de verschillende adviserende diensten. Hoewel dit wel voorkomt, is, volgens de wet, de gemeente degene die de regie voert. Dit resulteert in het feit dat al het overleg via de gemeente gaat of multidisciplinair (met de gemeente) plaatsvindt. Hierdoor past het vierde model van Koopman en Pool (1992) niet binnen dit onderzoek. Daarnaast is een belangrijk kenmerk van het vierde model van Marcus en Van Dam (2005) dat de besluitvorming geen duidelijk begin- en eindpunt heeft. Met betrekking tot het besluitvormingsproces rondom de vergunningverlening bij dancefeesten is dit echter wel het geval. Hierdoor past ook dit vierde model (Marcus & Van Dam, 2005) niet in dit onderzoek. Om deze redenen is ervoor gekozen om de drie modellen van Allison (1962) te gebruiken om de cases te analyseren.

2. Allison's modellen toegespitst op de cases

3.2 Inleiding

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en de daarbij horende Besluiten en Regelingen in werking getreden (Kamerstuk XI, 31 117, 2010). Hierin wordt een aantal maatregelen genomen om de veiligheid in Nederland te waarborgen. Deze maatregelen hebben betrekking op de algehele veiligheid in Nederland en trachten risico's voor de algehele veiligheid te minimaliseren. Veel van de gestelde maatregelen gelden voor publieksevenementen en worden nu geleidelijk ingevoerd. Het is niet ondenkbaar dat wanneer de regelgeving en richtlijnen rondom publieksevenementen veranderen, dit ook gevolgen heeft voor het besluitvormingsproces rondom de vergunningaanvraag voor deze evenementen. In de volgende paragraaf zal vanuit de drie modellen (Allison, 1962) naar dit besluitvormingsproces gekeken worden.

Wanneer we kijken naar een van de vier eerder genoemde doelen van Stone (2001), veiligheid, is het noodzakelijk om, als overheid, de vrijheden van de burgers in te perken om hen te beschermen. Dit gebeurt aan de hand van wet en regelgeving. Geprojecteerd op dancefeesten, is dit terug te zien in het vooraf te doorlopen proces van vergunningverlening. Dit is eigenlijk een verzameling besluiten waar de kaders worden aangegeven waarbinnen een aanvrager mag handelen en waar die zich aan moet houden. De reden hierachter is om de veiligheid te kunnen waarborgen en om de risico's te kunnen beperken. Aan de besluitvormingsmodellen zullen vijf indicatoren gekoppeld worden; de aard van het risico, de termijn, de mate van onzekerheid, verantwoording en maatregelen (overgenomen van Beck, 1986).

3.2.1 Het rationale model

Zoals in het algemene deel van het theoretisch kader terug te zien is, is de overheid één monolithisch blok. Het rationale gedrag is terug te zien in het streven naar waarde maximalisatie en het daarbij afwegen van de kosten en de baten. Dit gedrag is gebaseerd op rationeel denken, logisch redeneren en het gezond verstand. Het uiteindelijke besluit wordt gekozen uit de mogelijke opties die rationeel op een rijtje gezet worden. Vaak wordt de keuze door één actor genomen waardoor de formalisatie laag is. Het besluit wordt uiteindelijk door de gemeente genomen en de vergunning wordt door de burgemeester ondertekend. Daarnaast wordt het besluit wel beïnvloed door het advies van de adviserende diensten.

Wat betreft de eerste indicator, de aard van het risico, wordt dit rationeel bekeken in dit model. Bij dancefeesten zal waarschijnlijk middelengebruik als een van de risico's gezien worden, omdat dit soort evenementen over het algemeen met middelengebruik (drank en drugs) geassocieerd worden. Als een dancefeest eerder in de desbetreffende gemeente gehouden is, zullen de risico's van het voorgaande jaar meegenomen worden. Als het desbetreffende dancefeest of een gelijksoortig dancefeest nog niet eerder in de gemeente is gehouden, zal het moeilijker zijn om de risico's in te schatten. Deze risico's zouden met logisch redeneren bedacht kunnen worden of er zou contact gelegd kunnen worden met collegae in andere gemeenten waar wel een zelfde soort dancefeest gehouden is.

De termijn waarbinnen de vergunning behandeld en verstrekt wordt zal bij dit model gebaseerd zijn op wat redelijk gevonden wordt. Hierbij moet wel gezegd worden dat er wettelijke termijnen zijn waarbinnen een besluit op een aanvraag genomen moet worden, maar bij dit model zal er niet altijd strak aan de termijn gehouden worden maar redelijkerwijs worden gekeken wat mogelijk is. Ditzelfde geldt voor de termijn waarbinnen gehandeld wordt mocht er een incident zich voor (dreigen te) doen.

Wat betreft de derde indicator, onzekerheid, zal de gemeente dit op een rationele manier proberen te verminderen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de zekerheid en de

informatie te vergroten door middel van overleg en communicatie met collegae, de adviserende diensten of andere partijen.

De vierde indicator, verantwoording, zal bij dit model liggen bij degene die de directe of indirecte aanleiding is voor het voorvallen van een incident. Wanneer er bijvoorbeeld meer bezoekers op het terrein worden toegelaten dan toegestaan is volgens de vergunning en dit paniek tot gevolg heeft, is de dancefeest organisatie verantwoordelijk. De verantwoordelijkheden kunnen in de vergunning worden vastgelegd. Elke betrokken partij is verantwoordelijk voor zijn eigen gebied. De politie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de openbare orde. Mocht een risico een incident tot gevolg hebben, zal de schuldige partij verantwoordelijk worden geacht. Dus wanneer er bijvoorbeeld niet goed bij de ingang van het evenement gecontroleerd werd waardoor ruziemakers het terrein konden opkomen wat een massale vechtpartij tot gevolg had, zal de dancefeest organisatie en de beveiliging verantwoordelijk worden gehouden. Wanneer er ten onrechte een vergunning vertrekt word door de overheid, wat bijvoorbeeld gedrang tot gevolg heeft (zoals bij de Love Parade in Duisburg), dan wordt de overheid – achteraf - verantwoordelijk geacht.

Enkele maatregelen die genomen kunnen worden binnen dit model zijn de controles vooraf door de gemeente en de adviserende diensten en tijdens het evenement door de politie aanscherpen of de onderlinge communicatie tussen partijen verplichten. Deze maatregelen zijn voorbeelden van rationele keuzes die het gevolg zijn van incidenten.

Bij dit model is het van belang om te onderstrepen dat de besluiten worden genomen op basis van rationeel denken, logisch redeneren en gezond verstand. Het ligt voor de hand dat een gemeente die veel ervaring heeft met het verlenen van vergunningen voor dancefeesten weet op welke zaken zij moet letten.

3.2.2 Het organisatorische model

Bij dit model staan de Standard Operating Procedures (SOPs) centraal, waardoor er sprake is van een hoge mate van centralisatie en formalisatie. De overheid bestaat uit een legio organisaties die allemaal hun eigen doelen hebben en hiernaar handelen. Dit gebeurt volgens procedures, richtlijnen en in het geval van de vergunningverlening bij dancefeesten zal dit volgens de Handreiking Evenementenveiligheid geschieden (Schaap & Dorst, 2011). Hierin is een stappenplan opgenomen dat gehanteerd kan worden bij de procedure rond de vergunningaanvraag. Het stappenplan behelst de volgende zeven stappen:

1. Vooraankondiging evenement door de organisatie bij gemeente;
2. De gemeente informeert de politie en veiligheidsregio;
3. Indiening vergunningaanvraag door de organisatie;
4. De gemeente toetst de aanvraag op volledigheid, juistheid etc.;
5. Registratie van de aanvraag en ontvangstbevestiging;
6. De gemeente voert risicoscan uit voor de vergunningaanvraag;
7. De gemeente bepaalt behandelaanpak op basis van de uitkomst van de risicoscan;

Deze stappen zijn daarnaast ook uitgewerkt om zo niet iets te vergeten of over het hoofd te zien. De risicoscan en de quickscan worden in de Handreiking (Schaap & Dorst, 2011) ook uitvoerig behandeld en toegelicht. Door deze manier van vergunningverlening kan er bij elke vergunningaanvraag dezelfde procedure worden gevolgd, waardoor er gelijkheid mogelijk is is tussen alle aanvragen. Met betrekking tot de behandelaanpak is de Handreiking (Schaap & Dorst, 2011) ook zeer bruikbaar en geeft puntsgewijs aan welke procedures er gevolgd moeten worden. Wanneer alle informatie namelijk bekend is bij de gemeente betreffende het evenement, kan zij deze invoeren in de risicoscan en wordt deze informatie omgezet tot een behandelaanpak.

Bij deze manier van aanpak is er een aantal risico's aanwezig. Allereerst is de correctheid en volledigheid van de te gebruiken informatie cruciaal voor een goed verloop van de vergunningverlening en de behandelaanpak. Wanneer de informatie niet onvolledig of anderszins gebrekkig is, kan dit een verkeerde behandelaanpak tot gevolg hebben die zou kunnen leiden tot incidenten. Daarnaast kan een verkeerd gebruik van de Handreiking (Schaap & Dorst, 2011) of andere procedures ook incidenten tot gevolg hebben.

De termijn waarbinnen gehandeld kan worden alvorens een risico daadwerkelijk een incident wordt, staat in de Handreiking (Schaap en Dorst, 2011) weergegeven. Daarnaast kan ook de Handreiking Regionaal Risicoprofiel (GHOR, LOCG, NVBR & Raad van Hoofddcommissarissen, 2009) geraadpleegd worden. Bij dit model is de aard van de risico's voornamelijk organisatorisch aangezien de gehele besluitvorming op de SOPs steunt. De termijn waarbinnen gehandeld kan worden wanneer er risico's bekend zijn, maar er nog geen incidenten plaats hebben gevonden, is afhankelijk van de behandelaanpak en de algehele procedure. Omdat de werkwijze binnen dit model enkel organisatorische mogelijkheden en besluiten behelst, kan er ook enkel binnen de door de SOPs gestelde termijn iets gedaan worden en dan wel op de voorgeschreven manier met de bijbehorende methode.

In dit model is er maar beperkte onzekerheid doordat alles van tevoren in kaart wordt gebracht en uitgezocht. Deze informatie wordt vervolgens in een computerprogramma ingevoerd waaruit vervolgens een behandelaanpak volgt. Wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van een computerprogramma, zijn er tal van andere procedures waar een ambtenaar houvast aan heeft. Wanneer onverhoopt een risico een incident dreigt te worden, is hiervoor ook een behandelaanpak te vinden. Doordat alles volgens vaste procedures verloopt, is er maar beperkte onzekerheid bij dit model.

Wanneer er dan toch iets fout gaat en een risico een incident tot gevolg heeft, is het binnen dit model gebruikelijk om een onderzoek in te stellen waarbij naar de SOPs gekeken wordt. Dit heeft meestal als gevolg dat de werkwijze, hetzij de behandelaanpak hetzij de procedures aangepast worden. De verantwoording voor het incident ligt vaak bij de vergunningverlener. De burgemeester ondertekent namelijk de vergunning en is hierdoor formeel eindverantwoordelijk. Daarbij wordt vaak, bij het voorvallen van een incident, een onderzoek ingesteld waarin het handelen van de gemeente onder de loep wordt genomen. Bij dit model is het van belang om te vermelden dat er een zekere onwil of onvermogen bestaat om van procedures af te wijken of om zelf verder na te denken buiten de gestelde kaders. De procedures alleen bieden genoeg houvast om een besluit te nemen. Hierdoor kan het zo zijn dat er in veel gevallen minder overlegd wordt met de adviserende diensten omdat de notie bestaat dat er op basis van de gehanteerde procedures en regels een goede afweging genomen kan worden en extra input als overbodig of als last gezien kan worden. Daarnaast wordt er met een dusdanig grote overtuiging gesteund op procedures dat input die tegenstrijdig is, niet meegenomen zou kunnen worden in de afweging en ongehoord zou blijven.

3.2.3 Het politieke model

Dit model kenmerkt zich met een sterke mate van decentralisatie waarbij sleutelactoren door middel van onderhandelingen tot een compromis komen. Hierbij is het dus belangrijk om te weten welke actoren meedoen aan 'het spel' en hoe de macht verdeeld is. Bij de vergunningverlening voor een dancefeest zijn er twee kampen; degenen die vóór de verlening zijn en degenen die tegen de verlening zijn. Hierbij geldt hoe groter het dancefeest hoe harder beide kanten zullen lobbyen voor hun argumenten. Grote dancefeesten kunnen vaak gemeenten op de spreekwoordelijke op de kaart zetten, mits alles goed verloopt, en is dit vaak ook het idee achter citymarketing. Daarbij worden grootschalige dancefeesten vaak breeduit in de media bericht en aangeprezen (of bekritiseerd). Hierdoor is er een aantal sleutel

actoren, te denken valt aan de burgemeester of wethouder, vaak voorstander of juist tegenstander om een vergunning te verlenen voor een grootschalig dancefeest. Want wanneer een dancefeest goed verloopt, kan de gemeente en de burgemeester goede publiciteit verwachten, maar wanneer een dancefeest niet goed verloopt zal dit resulteren in veel slechte publiciteit (zoals bij de Love Parade in Duisburg). Vaak is het zo dat sleutelactoren zich in de media verbinden met het evenement waardoor, bij een goed verloop ervan, zij naderhand van de positieve publiciteit kunnen genieten. Het gevaar hierbij is wel dat wanneer het evenement niet goed verloopt, zij verantwoordelijk worden gezien en zich publiekelijk moeten verantwoorden en de consequenties onder ogen zien. Dit is bijvoorbeeld bij de burgemeester van Duisburg gebeurd na het fiasco van de Love Parade, waarna hij gedwongen was om af te treden als burgemeester. De aard van het risico bij dit model kan dus omschreven worden als imagoschade of reputatieschade.

De termijn waarbinnen gehandeld kan worden is vanaf het moment dat er een incident bekend gemaakt wordt, via welk kanaal dan ook (te denken valt aan Twitter, Facebook of andere nieuwe media) tot aan het moment dat er niets meer te redden valt. Vaak hebben actoren zich niet voor niets publiekelijk aan het dancefeest verbonden. Zij gaan er vanuit dat het dancefeest hen positieve publiciteit op gaat leveren en vaak proberen zij vooraf zichzelf in te dekken door met andere actoren om de tafel te zitten om zo mogelijke risico's te minimaliseren. Hierdoor zal de onzekerheid ook verminderd worden.

Maatregelen die genomen kunnen worden binnen dit model bij een negatieve afloop van het feest zijn vaak zeer drastisch van aard. Dit komt doordat het evenement vooraf bekend is gemaakt in de media en veel aandacht krijgt. Naderhand zal er ook veel aandacht aan het evenement besteed worden, waardoor er harde maatregelen genomen moeten worden als er een incident is voorgevallen. Er moet in ieder geval een zondebok naar voren komen. Dit is bijna altijd degene die zich het meest met het evenement vereenzelvigd heeft. De zondebok verliest vaak zijn baan of wordt op een andere manier gestraft en daarnaast is het een beetje afhankelijk van het type incident, maar bij een ernstig incident kan het zo zijn dat het evenement nooit meer plaats mag vinden. Dit is het geval geweest bij de Love Parade in Duisburg. De burgemeester heeft af moeten treden en de Love Parade mag nooit meer plaatsvinden. De verantwoordelijkheid ligt dus bij diegene die zijn naam publiekelijk aan het dancefeest heeft verbonden of diegene die in de media aan het dancefeest gekoppeld wordt.

In tabel 3.3 op de volgende pagina zijn de drie modellen en de vijf indicatoren schematisch weergegeven.

| | Het rationele model | Het organisatorische model | Het politieke model |
|---------------------|---|--|--|
| Aard van het risico | Rationele gevolgen van mogelijke oorzaken | Onwil of onvermogen om van de procedures af te wijken of om na te denken | Incidenten die media aandacht krijgen wat kan leiden tot imagoschade |
| Termijn | Wanneer er daadwerkelijk iets voorvalt of dreigt voor te vallen | Reactietijd, termijn voor voorbereidingen en verlening | Vanaf het moment dat het incident (algemeen) bekend wordt door welk kanaal dan ook |
| Onzekerheid | Rationeel de onzekerheid analyseren en minimaliseren. | Met behulp van procedures de onzekerheid minimaliseren | Of er incidenten voorvallen die media aandacht krijgen |
| Verantwoording | De schuldige(n) | Formeel eindverantwoordelijke: Burgemeester | Degene die zich publiekelijk aan het evenement heeft verbonden |
| Maatregelen | Onderzoek instellen wie rationeel schuldig | Procedure aanpassen, onderzoek instellen naar incident | Evenement verbieden, via de media een statement plaatsen |

Tabel 3.3. De drie modellen van Allison (1962) toegespitst op de indicatoren van het begrip 'risico' bij dancefeesten.

De wijze waarop gemeenten besluiten binnen het vergunningverleningsproces nemen, kan met de drie modellen van Allison (1962) adequaat geanalyseerd worden. De verwachting is dat gemeenten met een mengvorm van alle drie de modellen zullen werken. Besluiten worden veelal rationeel genomen waarbij gesteund wordt op regels en wetgeving van het organisatorische model. Daarnaast is er ook een politieke kant doordat dancefeesten vaak een politiek gevoelige lading met zich meebrengen. Hierdoor zal ook volgens het politieke model gewerkt worden. Het is daarbij wel denkbaar dat gemeenten niet bij alle indicatoren volgens een mengvorm werken of dat dit per gemeente zal verschillen. Dit zal echter in het vijfde hoofdstuk, waarin de resultaten aan bod komen, duidelijk worden.

In het volgende hoofdstuk, het methodologisch kader, zal de gehanteerde methode en de wijze van selectie van respondenten aan bod komen. Daarnaast zullen de indicatoren verder worden uitgewerkt en geoperationaliseerd.

Hoofdstuk 4 Methodologisch kader

4.1 Inleiding

In dit praktijkgericht onderzoek ('t Hart, Boeije en Hox, pp. 71-73, 2005) is er gekeken naar de wijze waarop het vergunningverleningsproces voor dancefeesten en het daarmee samenhangende besluitvormingsproces verloopt. Hiervoor zijn zes casus geselecteerd, waarin 5 partijen benaderd zijn; de gemeente, politie, brandweer, GHOR en de betrokken dancefeest organisatie. Om voldoende informatie te vergaren voor deze case study ('t Hart et al., p. 264, 2005), is er voor gekozen om open interviews ('t Hart et al., pp. 274-275, 2005) af te nemen bij respondenten die werkzaam zijn bij een van deze partijen.

In dit hoofdstuk volgt als eerste een verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethode. Vervolgens wordt er wat meer verteld over de geselecteerde casus, waarbij dieper ingegaan wordt op de manier waarop deze geselecteerd zijn en hoe de respondenten verworven zijn. Vervolgens wordt de topiclijst en de operationalisatie van de indicatoren uiteengezet, waarna de procedure aan bod komt. Vervolgens komt er een paragraaf waarin de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek worden behandeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting op de wijze van data-analyse.

4.2 Verantwoording onderzoeksmethode

Zoals hierboven vermeld, is er in dit onderzoek gekozen voor een intensieve casestudy. De reden hiervoor is dat er specifieke informatie van de respondenten nodig was over het besluitvormingsproces, waarbij de persoonlijke ervaringen en opvattingen van groot belang waren. Dit soort specifieke informatie is niet te verkrijgen via een enquête of door observaties en kan het beste vergaard worden door open interviews met specifieke respondenten af te nemen ('t Hart et al., 2005). Daarnaast gaat het bij casestudies vaak om specifieke situaties die moeilijk generaliseerbaar zijn.

Voor het vergaren van de benodigde informatie is er daarom gekozen om open interviews af te nemen bij respondenten. De interviews waren semi-gestructureerd van aard. Een topiclijst vormde een leidraad tijdens de gesprekken en daarnaast was er ook een aantal vragen die, mits niet al beantwoord, nog gesteld werden. In paragraaf 3.5 wordt hier verder op ingegaan.

De reden om dancefeesten als case te gebruiken, komt door het aantal incidenten dat recentelijk is voorgevallen en het feit dat dancefeesten onder een spreekwoordelijk vergrootglas liggen bij de media. Daarnaast was de onderzoeker van mening dat dancefeesten in de open lucht interessanter zijn om te onderzoeken, omdat hier meer bij komt kijken wat betreft voorbereidingen en eisen ten aanzien van veiligheid en logistiek.

4.3 Onderzoekseenheden

4.3.1 Gemeenten

Voor dit onderzoek zijn zes gemeenten geselecteerd, 3 grote en 3 kleine gemeenten. Het criterium of een gemeente groot of klein was, is gebaseerd op het inwoneraantal. Een grote gemeente beschikt over een groter ambtelijk apparaat als een kleine gemeente en dit zou kunnen resulteren in een ander besluitvormingsproces voor vergunningaanvragen.

Naast de grootte van een gemeente is er per gemeente ook gekeken hoeveel dancefeesten er jaarlijks in die gemeente georganiseerd worden. Hierbij werd voornamelijk naar dancefeesten in de open lucht gekeken met een bezoekersaantal van meer dan 5000. De reden hiervoor is dat er bij dancefeesten in de open lucht meer komt kijken wat betreft voorbereidingen en beheersing van risico's. Te denken valt aan het weer of de ontsluiting van het terrein. Er is getracht om zowel grote gemeenten te kiezen met een groot aantal

georganiseerde dancefeesten als grote gemeenten met een klein aantal georganiseerde dancefeesten. Daarnaast zijn er ook kleine gemeenten met zowel een groot aantal als een klein aantal georganiseerde dancefeesten geselecteerd. Hierdoor kon er een goede vergelijking gemaakt worden tussen deze vier typen.

Een gemeente waarin veel dancefeesten plaatsvinden, wordt in dit onderzoek geclassificeerd als een gemeente met veel ervaring. Indien in een gemeente al jarenlang 1 groot dancefeest wordt georganiseerd, wordt in dit onderzoek deze geclassificeerd als gemeente met weinig ervaring. Interessant is om na te gaan of dit verschil in ervaring van invloed is op het besluitvormingsproces rondom vergunningaanvragen.

Ook is gekozen voor een min of meer geografische spreiding, om te bezien of er verschil is in het besluitvormingsproces.

Met deze afbakeningen in het achterhoofd is de onderzoeker vervolgens gemeenten gaan selecteren. De dancefeestwebsite <http://www.partyflock.nl> is geraadpleegd om zo een helder beeld te krijgen in welke gemeenten dancefeesten plaatsvinden. Dertien gemeenten zijn geselecteerd, waarbij voorkennis en bekendheid bij de onderzoeker zelf een rol heeft gespeeld. De dertien gemeenten zijn achtereenvolgens: Amsterdam, Arnhem, Ede, Eersel, Eindhoven, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Hattem, Hellendoorn, Nijmegen, Rotterdam, Schijndel, Voorst en Zoetermeer.

Amsterdam, Arnhem, Ede, Eindhoven, Nijmegen, Rotterdam en Zoetermeer worden gezien als grote gemeenten en Eersel, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Hattem, Hellendoorn, Schijndel en Voorst als kleine gemeenten. Uiteindelijk zijn uit deze dertien gemeenten, zes gemeenten geselecteerd. Amsterdam en Rotterdam vielen af omdat de onderzoeker meer affiniteit had met Arnhem, Nijmegen en Eindhoven en in deze gemeenten meer kans had om gebruik te maken van haar netwerk om respondenten te benaderen. Ook vielen de twee grootste gemeenten af terwille van het streven naar evenwicht in grootte en ervaring. Zoetermeer bleek bij nader inzien toch niet geschikt omdat dancefeesten in die gemeenten alleen in de Silverdome plaatsvinden waardoor de vergunningverlening naar verwachting anders verlopen dan bij dancefeesten die in de open lucht werden gehouden. Ede is afgefallen omdat er vanuit de gemeente geen reactie kwam op een verzoek om bereidheid tot meewerken aan dit onderzoek.

Wat betreft de kleine gemeenten is Hattem afgefallen door het feit dat de onderzoeker weinig toegevoegde waarde zag in het betrekken van een kleine gemeente die geen ervaring had met het huisvesten van dancefeesten. Hellendoorn viel ook af doordat zij een vergelijkbare gemeente was als Voorst en in Voorst vind het enige dancefeest in Nederland plaats dat 's nachts in de open lucht gehouden wordt waardoor deze gemeente interessanter leek. Schijndel viel af doordat uit mailcontact duidelijk werd dat deze gemeente een evenementenbeleid heeft dat geen grote dancefeesten toestaat. Na deze eliminatiereeks waren Arnhem, Eersel, Eindhoven, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Nijmegen en Voorst overgebleven.

Al deze zes gemeenten huisvesten een breed scala aan dancefeesten (zowel grote als kleine dancefeesten), waardoor zij geschikt leken voor dit onderzoek. Door tijdsgebrek konden er niet meer gemeenten geselecteerd worden. De onderzoeker vond deze zes dusdanig interessant dat zij niet minder gemeenten wilde gebruiken voor dit onderzoek. In matrix 4.1 op de volgende pagina is de gemaakte keuze voor de overblijvende zes gemeenten nog eens visueel weergegeven.

| | | | |
|----------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------|
| | | Veel capaciteit | |
| Veel ervaring | Arnhem | | |
| | Eindhoven | | Ede |
| | Nijmegen | | Zoetermeer |
| | Amsterdam | | |
| | Rotterdam | | Weinig ervaring |
| | | Weinig capaciteit | |
| | | Eersel | |
| | Haarlemmerliede en Spaarnwoude | Voorst | |
| | | Hattem | |
| | | Hellendoorn | |
| | | Schijndel | |

Matrix 4.1 Gemeentelijke indeling op basis van capaciteit en ervaring.

In de volgende paragraaf wordt toegelicht hoe per organisatie de respondenten verworven zijn.

4.3.2 Respondenten

De respondenten die verworven moesten worden zijn per e-mail of telefonisch benaderd. In dit onderzoek is er gekozen om naast de gemeente ook andere partijen te benaderen, namelijk de adviserende diensten: politie, brandweer en GHOR. In dit onderzoek zijn uiteraard ook organisatoren van dancefeesten benaderd. Hierbij is getracht om zowel grote dancefeest organisaties als kleine dancefeest organisaties bij het onderzoek te betrekken om zo duidelijkheid te kunnen verkrijgen of er verschillen optreden in het besluitvormingsproces. De reden om deze organisaties bij dit onderzoek te betrekken was om een beter beeld van het gehele besluitvormingsproces te verkrijgen. Bij het proces waren deze partijen vaak nauw betrokken en adviseerden zij de gemeente. Hierdoor werd het als een toegevoegde waarde beschouwd dat ook de opvattingen en ervaringen van deze partijen in dit onderzoek meegenomen werden. Voor elke gemeente zijn dus in totaal vijf respondenten verworven: bij elke belanghebbende organisatie (gemeente, politie, brandweer, GHOR en dancefeest organisatie) één. Daarnaast zijn er ook nog drie personen van andere partijen benaderd: de eigenaar van een beveiligingsbedrijf, een beleidsmedewerker van de veiligheidsregio van gemeente A en F, en een wethouder die evenementen in zijn portefeuille had.

Wat betreft de gemeenten heeft de onderzoeker op internet gezocht naar het e-mailadres van de evenementencoördinator. Vervolgens werd er een e-mail verstuurd waarin kort vermeld werd waar het onderzoek over ging en werd er gevraagd of de geadresseerde bereid was om aan het onderzoek mee te werken in de vorm van een interview die ongeveer 1 uur in beslag zou nemen. Op deze mail kwamen verschillende reacties, variërend van non-respons tot *‘ik stuur deze mail door naar een collega die er meer vanaf weet’*, *‘op de website kun je alle informatie vinden die je nodig hebt’* tot *‘ik wil graag aan uw onderzoek meewerken, laat maar weten wanneer schikt’*. Bij een aantal gemeenten lukte het om via deze weg aan respondenten te komen maar bij een aantal andere gemeenten was dat niet het geval. Om toch een respondent te kunnen interviewen bij die gemeente, werd er aan andere respondenten binnen die gemeente (bij de politie, brandweer, GHOR of dancefeest organisatie) gevraagd of zij een contactpersoon bij de gemeente kenden.

Wat betreft de politie en de brandweer heeft de onderzoeker een digitaal formulier ingevuld voor vragen en opmerkingen van de desbetreffende organisatie. In bijna alle gevallen kreeg de onderzoeker een mail terug van óf de communicatieafdeling van de organisatie met het bericht dat zij de mail hadden doorgestuurd naar een medewerker die meer

van het onderwerp afwist met de vraag of die contact op wilde nemen, óf van een medewerker zelf met het bericht dat hij/zij graag mee wilde werken aan dit onderzoek. In een aantal gevallen was er non-respons en kwam de onderzoeker toch in contact met een respondent door andere respondenten binnen die gemeente te vragen of zij hierbij konden helpen door middel van een e-mail adres of telefoonnummer te geven.

Wat betreft de GHOR was er vanuit de onderzoeker in eerste instantie geen contact geweest omdat er door tijdsbeperkingen vooraf besloten was om de GHOR niet in dit onderzoek te betrekken. Naar mate de tijd verstreek en met hoe meer respondenten de onderzoeker sprak, kon de onderzoeker niet anders dan concluderen dat de GHOR niet buiten dit onderzoek gelaten kon worden. Alle respondenten van de GHOR die geïnterviewd zijn, konden benaderd worden doordat de onderzoeker andere respondenten binnen die gemeente om contactgegevens vroeg. Via deze weg werden alle respondenten van de GHOR met succes benaderd. Een respondent van de GHOR was een uitzondering hierbij. Deze reageerde zelf via de mail als reactie op een e-mail die gestuurd werd naar de brandweer en bij de veiligheidsregio terecht kwam.

Wat betreft de dancefeest organisaties ging het werven van respondenten niet geheel vlekkeloos. In eerste instantie werd een aantal organisaties geselecteerd die in de zes gemeenten recentelijk en/of in de nabije toekomst een dancefeest in de open lucht hadden georganiseerd of gingen organiseren. De onderzoeker vond het belangrijk dat de organisatie nog recentelijk een dancefeest in de open lucht had georganiseerd zodat de bevindingen niet verouderd zouden zijn. In eerste instantie werden de dancefeest organisaties gemaïld waarbij het standaard info@dancefeest.nl e-mailadres werd gebruikt. Twee organisaties reageerden vrijwel direct met het bericht dat zij graag aan dit onderzoek mee wilden werken. Een aantal organisaties reageerden niet en een aantal andere organisaties reageerden negatief zoals: *'we krijgen zeer veel van dit soort vragen, hebben het daarnaast heel erg druk en als we alle verzoeken zouden inwilligen, zouden we geen tijd meer hebben om dancefeesten te organiseren'*. Een organisatie reageerde ook vrij snel met de mededeling dat zij het zeer druk hadden, maar als er een vragenlijst verstuurd kon worden zij hier graag aan mee zouden willen werken. Een andere organisatie werd via Facebook benaderd doordat de onderzoeker via haar netwerk de naam van een medewerker verkreeg. Een laatste organisatie werd via de mail benaderd, nadat de onderzoeker via een respondent van de gemeente de gegevens van deze organisatie beschikbaar stelde.

Een lijst met alle respondenten is per gemeente en organisatie gecategoriseerd en is te vinden in bijlage 1. Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen zijn de gemeenten en de respondenten niet bij naam genoemd. Wanneer een respondent geciteerd wordt, wordt enkel de achtergrond van de respondent genoemd om zo helderheid te behouden vanuit welk perspectief de respondent spreekt. Voor elke gemeente werd er een letter toegekend, zodat er wel onderscheid gemaakt kan worden tussen de verschillende gemeenten. Dit is als volgt genoteerd; gemeente A, gemeente B, gemeente C, gemeente D, gemeente E en gemeente F. Hierbij geldt dat gemeente A, B en C grote gemeenten zijn en gemeente D, E en F kleine gemeenten. In bijlage 2 zijn de verschillende gemeenten en respondenten terug te vinden. Een voorbeeld van een verwijzing verloopt dan als volgt: respondent 18 is van mening dat: '...'. Dit wordt dus gezegd door een respondent die werkzaam is bij de brandweer van gemeente D.

In dit onderzoek was het helaas niet mogelijk om alle respondenten te spreken die vooraf gekozen werden. De respondenten die niet in dit onderzoek meegenomen konden worden waren werkzaam bij de volgende organisaties:

- de politie in gemeente D;
- de politie in gemeente B;
- de GHOR in gemeente C;
- een dancefeest organisatie in gemeente C;
- een dancefeest organisatie in gemeente D.

Wat betreft de afwezigheid van een respondent bij de politie in gemeente B, is dit deels ondervangen door een respondent die werkzaam was bij de politie in een aangrenzende gemeente die veel wist over gemeente B. Daarnaast was het aantal afvallers in verhouding tot het aantal respondenten dusdanig weinig en verspreid over de verschillende gemeenten dat dit geen bias in de selectie tot gevolg had.

De respondenten voor de GHOR en de brandweer in gemeente A en F waren dezelfde omdat deze gemeenten in dezelfde veiligheidsregio vallen en de GHOR en de brandweer regionaal georganiseerd zijn. Naast deze partijen had de onderzoeker ook een verkennend telefonisch interview afgenomen met een respondent van een dancefeest organisatie van gemeente B. In dit onderzoek werden in totaal 31 respondenten geïnterviewd.

4.4 Beperkingen bij de selectie

Bij de selectie van respondenten ondervond de onderzoeker ook een aantal beperkingen. De onderzoeker was in eerste instantie afhankelijk van de respons op de verstuurde e-mail en kende geen enkele van de geselecteerde respondenten persoonlijk. Daarnaast was het maar de vraag of de persoon die reageerde op de verstuurde e-mail ook daadwerkelijk de juiste persoon was en die genoeg informatie had om in dit onderzoek te verwerken. Een respondent bleek niet de juiste persoon te zijn, waardoor er een ander persoon geïnterviewd moest worden. Daarnaast werd er ook in een aantal gevallen twee respondenten geïnterviewd omdat zij vanuit een ander perspectief naar het besluitvormingsproces keken, waarbij beide visies van waarde waren voor dit onderzoek. Dit resulteerde in het feit dat het aantal geïnterviewde hoger uitkwam als van tevoren gedacht ondanks dat er een vijftal respondenten afgevallen waren.

4.5 Operationalisatie

Zoals in het theoretisch kader te zien is, werd de besluitvormingstheorie van Allison (1962) gebruikt om de cases te analyseren. Hierin waren drie modellen van besluitvormingsprocessen te zien; het rationele model, het organisatorische model en het politieke model. Deze modellen werden gekoppeld aan het begrip 'risico', dat een belangrijke plek heeft binnen de vergunning en de besluitvorming rondom het verlenen van die vergunning. Hieruit kwam de inhoud van tabel 2.3 uit het vorige hoofdstuk aan de orde. De onderscheiden variabelen vormde naast de kenmerken van ieder model de basis voor de topiclijst (zie bijlage 4).

Bij elk interview werd de topiclijst als leidraad gebruikt en daarnaast waren er een zestal specifieke vragen die de onderzoeker hanteerde. De interviews waren semi-structureerd van aard, wat inhoudt dat er geen vooraf uitgeschreven set vragen was waar de onderzoeker zich aan hield. Dit zorgde voor flexibiliteit gedurende het interview om de respondent zijn verhaal te laten doen en te focussen op bepaalde punten. Er was wel een zestal vragen die beantwoord moesten worden, hoewel dit vaak al gedurende het interview geschiedde zonder dat de onderzoeker hier expliciet naar moest vragen.

1. Kunt u vertellen hoe de vergunningverlening voor dancefeesten verloopt en op wat voor manier u daarbij betrokken bent?
2. Wat vindt u van de huidige procedure?
3. Wat is in uw optiek het grootste risico bij dancefeesten?
4. Wordt dit risico voldoende in acht genomen met de huidige procedure?
5. Kunt u wat vertellen over ervaringen uit het verleden?
6. Zijn er andere factoren van invloed op het besluitvormingsproces dan de genoemde belanghebbende partijen (politie, brandweer, GHOR en dancefeest organisatie)?

Naast deze vragen werden er ook andere vragen gesteld, maar dit verliep per interview verschillend.

Bij de operationalisatie van de indicatoren stonden een aantal punten centraal. Deze worden hieronder opgesomd waarbij telkens een toelichting volgt hoe de gemeente met betrekking tot die indicator zou handelen volgens de drie modellen.

1. Aard van het risico

- Wat is het grootste risico?
- Hoe wordt er met dit risico en andere risico's omgegaan?
- Ondervangt de huidige aanpak deze risico's genoeg?
- Wat kan er verbeterd worden aan de huidige aanpak?

Wanneer een gemeente volgens het rationele model hierop zou reageren, zouden rationale gevolgen van mogelijke oorzaken genoemd worden. Een voorbeeld hiervan zou zijn wanneer een dancefeest aan het water gehouden zou worden, het risico op blauwalg of verdrinkingsgevaar genoemd zou worden. Volgens het organisatorische model zouden procedurefouten of communicatiefouten genoemd kunnen worden als grootste risico. En volgens het politieke model zou negatieve publiciteit wat imagoschade voor de stad tot gevolg heeft als grootste risico benoemd worden.

2. Termijn

- Hoeveel tijd zit er in de voorbereidingen?
- Wat is de termijn waarbinnen een vergunning afgegeven wordt?
- Aanwezigheid
- Reactietijd

Wanneer een gemeente volgens het rationele model zou reageren zouden er wellicht door de gemeente zelf of samen met andere belanghebbenden of adviserende diensten een aantal scenario's uitgewerkt zijn. Scenario's verminderen de reactietijd omdat de aanwezigen al eens 'geoefend' hebben. Daarbij zou de situatie ter plekke in de gaten gehouden worden om zo een incident voor te kunnen zijn of in elk geval zo snel mogelijk te kunnen handelen. Bij dit model zou er relatief strikt aan de richtlijnen gehouden worden omtrent de termijn waarbinnen een vergunning aangevraagd moet worden. Daarbij zou wel de mate van risico die het dancefeest met zich meebrengt van invloed kunnen zijn. Dancefeesten die weinig risico's met zich meebrengen zouden redelijkerwijs niet strikt aan de termijnen hoeven voldoen. De mate van voorbereiding en de termijn waarbinnen dit gedaan dient te worden is ook afhankelijk van de mate van risico.

Volgens het organisatorische model zou er van tevoren op papier concreet staan hoe elke belanghebbende in het geval van een incident zou moeten handelen. Er zou pas gehandeld worden wanneer er zich daadwerkelijk wat voorvalt of wanneer belanghebbenden elkaar op de hoogte stellen volgens protocol dat er zich wat voor gaat vallen of al

voorgevallen is. Hierbij zou het niet noodzakelijk zijn voor de adviserende diensten om aanwezig te zijn omdat zij een wettelijke aanrijtijd hebben. Bij het rationele model zou het overigens ook voor kunnen komen dat de adviserende diensten of de gemeente niet aanwezig zijn, maar dan zou dit rationeel onderbouwd worden. De termijn waarbinnen een vergunning aangevraagd moet worden, zou strikt gehanteerd worden bij dit model. De voorbereidingen en de termijn waarbinnen dit gedaan dient te worden geschied bij dit model volgens het gehanteerde beleid of wetgeving. Dit kan ook afhankelijk zijn van de mate van risico die het dancefeest met zich meebrengt, maar dit moet dan terug te vinden zijn in het beleid of wetgeving hieromtrent.

Volgens het politieke model zou er pas gehandeld worden wanneer er in de (social) media berichten zijn dat er zich wat voor gaat vallen of dat er daadwerkelijk al wat voorgevallen is waardoor het al gauw bij het publiek bekend is wat er speelt. Hierbij zou de sociale media in de gaten gehouden worden en zou de gemeente wellicht aanwezig zijn tijdens het evenement om bij een incident zo snel mogelijk de berichtgeving te kunnen beïnvloeden en in de gaten te kunnen houden. In de volgende paragraaf zal het punt 'social media' verder uitgewerkt worden. Daarnaast zouden volgens het politieke model sommige organisatoren zich niet zo nauw aan de termijnen hoeven te houden wanneer deze een economische impuls aan de stad brengen. Hier wordt voornamelijk gekeken naar de economische impuls of effecten voor het imago dan naar de tijd die in de voorbereidingen zit.

3. Onzekerheid

- Op wat voor manier wordt de onzekerheid verminderd?
- Is er sprake van indekking?
- Is er sprake van een vermeerdering van regels?
- Sociale media
- Scenario's
- Risicoanalyse

Volgens het rationele model zou de gemeente met of zonder de andere belanghebbenden de mogelijke risico's die het dancefeest met zich meebrengt vooraf goed analyseren. Deze risico's brengen een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee. De gemeente zou op een rationele manier deze onzekerheid en de kans op risico's proberen te minimaliseren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door vooraf met scenario's te oefenen zodat alle belanghebbenden weten welke taken zij hebben wanneer er toch een incident zich voordoet. Door van te voren alles goed door te spreken en goed voor te bereiden wordt de onzekerheid verminderd.

Volgens het organisatorische model zou er vast worden gehouden aan procedures om de onzekerheid te minimaliseren. Er zou bijvoorbeeld een risicoanalyse vooraf gedaan kunnen worden en afhankelijk van de uitkomst daarvan voorbereidingen treffen. Het is belangrijk om te zeggen dat bij dit model er niet van de procedures wordt afgeweken en dat er niet verder wordt gedacht dan wat er uit de risicoanalyse komt wanneer die gebruikt is. Daarnaast zou ook bij het rationele model een risicoanalyse gedaan kunnen worden hoewel dit meer in de vorm van een check zou zijn dan dat deze als leidend gebruikt wordt. Bij het organisatorische model is er ook een tendens om via in de vergunning veel regels en eisen te zetten. De reden hiervoor is dat wanneer er een incident zich voordoet, de burgemeester formeel verantwoordelijk is. Wanneer in de vergunning vooraf al gesteld is waar een organisator zich aan moet houden, kan de burgemeester (en de gemeente) hier niet naderhand voor verantwoordelijk worden geacht. Bij deze manier van handelen ligt het indekken centraal. Dit leidt tot een vermeerdering van de regels en eisen waar een organisatie en de andere belanghebbenden aan moeten voldoen. Het is daarnaast belangrijk om te vermelden dat bij het rationele model een zekere mate van indekking resulterend in een vermeerdering van regels

ook het geval kan zijn. Hierbij zou echter de reden anders van aard zijn. Er zou dan rationeel besloten worden om op deze manier een zekere mate van verantwoordelijk bij de organisatie of bij anderen te leggen.

Bij het politieke model ligt de onzekerheid in het feit of incidenten media aandacht krijgen. Want wanneer er een incident zich voor zou doen, die niet in de media komt, zou dit niet schadelijk zijn voor het imago van de gemeente of voor ambtenaren zoals de burgemeester. Het probleem is wanneer er een incident zich voordoet en wél groots in de media wordt uitgemeten. De onzekerheid bij dit model is met de komst van sociale media steeds groter geworden en het in de gaten houden hiervan en de ‘gewone’ media is hierbij van groot belang. Daarnaast zou bij dit model ook een zekere mate van dekking resulterend in een vermeerdering van regels denkbaar zijn. De reden hierbij is echter dat wanneer er zich een incident voor zou doen en de gemeente hiervoor verantwoordelijk wordt geacht, zij zou kunnen wijzen naar de regels in de vergunning om zo de verantwoordelijkheid ergens anders te leggen.

4. Verantwoording

- Wie is er verantwoordelijk?
- Wie is er daadwerkelijk verantwoordelijk?
- Wie praat er met de media?

Bij het rationele model wordt de ‘schuldige’ verantwoordelijk geacht. Als er bijvoorbeeld een incident zich voordoet op een dancefeest als gevolg van slechte voorbereiding door de organisatie, zal die verantwoordelijk geacht worden voor het incident. Volgens het organisatorische model ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de burgemeester van die gemeente. Hij heeft immers de vergunning ondertekend en is formeel verantwoordelijk voor een goed verloop van het dancefeest. Bij het politieke model is diegene verantwoordelijk die in de media als ‘schuldige’ wordt bestempeld. Dit kan terecht of onterecht zijn, maar diegene die door de media als verantwoordelijke wordt betiteld is daadwerkelijk ook de eindverantwoordelijke.

5. Maatregelen

- Welke maatregelen worden genomen?
- Wie neemt de maatregelen?

Volgens het rationele model zullen gepaste maatregelen genomen worden om een dusdanig incident niet meer te laten voorvallen. Hierbij zal er vaak een onderzoek ingesteld worden om duidelijkheid te verschaffen in hetgeen er daadwerkelijk mis is gegaan omtrent het dancefeest om hier lering uit te trekken. Een aanpassing in de gehanteerde procedure kan hiervan het gevolg zijn maar dat hoeft niet het geval te zijn als er blijkt dat er in wezen niets mis was met de procedure of de vergunning maar dat het incident enkel was voorgevallen door een samenloop van onvoorziene omstandigheden of door fouten die niet door de vergunning of de procedure ondervangen kon worden.

Volgens het organisatorische model zal er een onderzoek ingesteld worden en zal dit vaak het aanscherpen van de procedure en regels als gevolg hebben. Om eenzelfde soort incident in de toekomst niet meer te laten voorvallen, zullen er meer regels in de vergunning gezet worden waaraan de dancefeest organisatie zich zal moeten houden. Een voorbeeld hiervan is wanneer er bij een dancefeest bezoekers over de hekwerken rondom het dancefeest geklommen zijn om zo zonder toegangsbewijs binnen te komen. Dit resulteert in het feit dat er meer bezoekers op het terrein zijn dan dat er vooraf berekend is. Wanneer dit een incident tot gevolg heeft, kan er in de toekomstige vergunningen een maatregel komen te staan die een

dubbel hekwerk rondom het dancefeestterrein voorschrijft. Dit is ongeacht of het incident op dat dancefeest was voorgevallen. Wanneer het namelijk een keer bij een dancefeest is voorgevallen, heeft dat gevolgen voor alle in de toekomst gehouden dancefeesten.

Volgens het politieke model zullen de te nemen maatregelen drastisch van aard zijn. Hoewel hierbij wel gezegd moet worden dat dit afhankelijk is van de media aandacht die het incident heeft gehad. Wanneer er veel media aandacht is geweest voor een incident bij een bepaald dancefeest kan het resulteren in het feit dat dat soort dancefeesten verboden worden. Een voorbeeld hiervan is het incident bij Hoek van Holland in 2009. De maatregelen die genomen werden waren zeer drastisch; de vergunningverlening en risicoanalyse voor dancefeesten werd dusdanig aangescherpt dat bepaalde gratis toegankelijke dancefeesten die eerder niet als problematisch beschouwd werden niet meer konden worden gehouden en daarnaast is er een korpschef afgetreden.

4.6 Procedure

De interviews zijn allemaal, op drie na, face to face via persoonlijke bezoeken door de onderzoeker zelf uitgevoerd. Een dancefeest organisatie werd door de onderzoeker telefonisch geïnterviewd om duidelijkheid te krijgen omtrent haar rol als aanvrager in het vergunningverleningsproces. De antwoorden van dit eerste interview zijn niet meegenomen in de resultaten. Deze antwoorden werden enkel meegenomen bij het ontwerp van de topiclijst. Daarnaast had deze organisatie weinig ervaring in het organiseren van dancefeesten in de open lucht waardoor deze niet geschikt werd bevonden voor dit onderzoek. Een andere dancefeest organisatie gaf aan te weinig tijd te hebben voor een interview en heeft een vragenlijst ingevuld. Daarnaast gaf een wethouder ook aan pas in september tijd vrij te kunnen maken voor een interview en is er voor gekozen om een vragenlijst toe te mailen. Deze twee vragenlijsten zijn wel in de resultaten verwerkt. De overige interviews zijn in persoon afgenomen door de onderzoeker. Deze interviews waren allen face-to-face zodat de onderzoeker ook de lichaamstaal en gezichtsuitdrukkingen van de respondenten kon waarnemen. Hierdoor kon er op sommige momenten doorgevraagd worden, waar er op andere momenten een ander onderwerp aangesneden werd. Voor het gros van de interviews is de onderzoeker naar het kantoor van de respondent gereisd en heeft daar het interview afgenomen. In een geval heeft de onderzoeker een lokaal van de Radboud Universiteit gereserveerd voor een interview en in een ander geval heeft de onderzoeker het interview in een restaurant afgenomen.

Aan het begin van elk interview vroeg de onderzoeker of het interview opgenomen mocht worden. In alle gevallen was dit geen probleem. De opname was enkel bedoeld voor de onderzoeker om na te luisteren, om zo geen informatie over het hoofd te zien. Vervolgens vroeg de onderzoeker of de reden voor het interview duidelijk was. Hierna volgde een korte uitleg van dit onderzoek waarna de eerste vraag werd gesteld. Dit was vaak in de trant van 'Kunt u mij wat vertellen over de vergunningverlening voor dancefeesten?'. Dit resulteerde vaak in een verhaal over de procedure en de mate van betrokkenheid van desbetreffende respondent. Vaak werden hier ook voorbeelden gegeven over hoe zij het in de praktijk meemaakten. Dit werd vaak ook ondersteund door een papieren exemplaar van een vergunningaanvraag.

Tijdens de interviews probeerde de onderzoeker om de respondenten zoveel mogelijk aan het woord te laten. Daarbij werd vooral geprobeerd om geen sturende vragen (zoals: 'Vind u de Handreiking Evenementenveiligheid een goede ontwikkeling?'). Dit werd: 'Wat vind u van de Handreiking Evenementenveiligheid?') te stellen. Na elk interview vroeg de onderzoeker of het mogelijk was om vragen die zij vergeten had te stellen nog na te mailen. Dit was in alle gevallen geen probleem. De onderzoeker eindigde telkens het interview door te vragen of de respondent het op prijs zou stellen als zij, na afronding van het onderzoek de

resultaten zouden ontvangen. In alle gevallen werd dit zeer op prijs gesteld en in bijna alle gevallen werd ook gevraagd of zij niet alleen de resultaten maar een exemplaar van de gehele scriptie mochten ontvangen.

De interviews duurde gemiddeld een uur en varieerde tussen de 25 minuten tot 1 uur en 45 minuten.

4.7 Betrouwbaarheid en validiteit

De onderzoeker heeft zelf alle interviews schriftelijk dan wel mondeling afgenomen. Daarnaast heeft de onderzoeker ook alle interviews samengevat en de resultaten geformuleerd. Bij het formuleren van de resultaten steunde de onderzoeker voornamelijk op letterlijke citaten van de respondenten om zo de betrouwbaarheid te kunnen waarborgen ('t Hart et al., p. 162, 2005). De indicatoren waren op een dusdanige manier geformuleerd dat wanneer het onderzoek nogmaals uitgevoerd zou worden, dezelfde resultaten gevonden zouden worden ('t Hart et al., p. 281, 2005). Doordat er geen gestandaardiseerde dataverzameling was, heeft dit enigszins de betrouwbaarheid kunnen aantasten. De onderzoeker heeft dit proberen te ondervangen door gedurende alle interviews zo objectief mogelijk te blijven en geen richting te geven door bepaalde vragen waar een waardeoordeel in zat, te stellen ('t Hart et al., p. 282, 2005). De generaliseerbaarheid (externe validiteit) van dit onderzoek is vrij matig door het feit dat elke gemeente andere procedures en werkwijzen hanteert ('t Hart et al., p. 283, 2005). Sommige tendensen waren wel generaliseerbaar voor andere gemeenten. Dit zal in de conclusies nader worden toegelicht. Doordat de modellen van Allison (1962) gebruikt zijn, is de interne validiteit gewaarborgd ('t Hart et al., p. 174, 2005).

Het rationele model van Allison (1962) is niet in zijn volledigheid meegenomen in dit onderzoek. In zijn modellen gaat hij uit van twee veronderstellingen: de manier van besluitvorming en het perspectief van één actor. In dit onderzoek staat beleid in de praktijk centraal, waardoor de tweede veronderstelling van Allison (1962) niet zinvol is om er bij te betrekken. Als deze veronderstelling wel meegenomen zou worden, zou geen enkele respondent onder dit model vallen. Hierdoor is deze veronderstelling weggelaten.

4.8 Technieken van data-analyse

Zoals hiervoor al vermeld is, werden alle interviews opgenomen. De onderzoeker kon hierdoor gemakkelijk de opnames terugluisteren en zo werd er geen data over het hoofd gezien of verloren. Alvorens met de analyse te kunnen beginnen, werden alle interviews opnieuw beluisterd en werd er een samenvatting van alle gesprekken gemaakt door de onderzoeker. Met deze samenvatting in het achterhoofd, kon de analyse beginnen waarbij tabel 2.3 het beginpunt was.

Bij elke respondent is er telkens gekeken naar de wijze waarop de besluitvorming bij de gemeente plaatsvond. Hierbij waren de vijf indicatoren de leidraad. De onderzoeker heeft systematisch het empirisch materiaal geanalyseerd op type redeneringen. Er is geen discours analyse uitgevoerd, er is alleen geanalyseerd op basis van de antwoorden van de respondenten. Hier kwam altijd een bepaalde onderliggende gedachtegoed naar boven die wees naar een van de drie modellen of naar een mengvorm van de drie modellen. Dit was terug te horen in voorbeelden of het werd letterlijk gezegd. Het feit of een respondent een bepaald woord wel of niet gebruikte, is niet meegenomen in de overwegingen.

Naast het beeld wat door de gemeente werd geschetst, is er ook gekeken naar de perceptie van de andere adviserende diensten en de dancefeest organisaties van de gemeente. Zo is er namelijk rekening gehouden met het feit dat het geschetste beeld door de gemeente wellicht niet zo ervaren wordt door de andere partijen. Dit wordt telkens ook per variabele genoteerd. Daarbij is ook de eigen visie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties bevraagd en meegenomen in de resultaten.

Hoofdstuk 5 Resultaten en analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken. Deze zijn gebaseerd op informatie die gehaald is uit de interviews en in verband is gebracht met de gehanteerde modellen. Voordat de indicatoren aan bod komen, zal er eerst een paragraaf gewijd worden aan het evenementenbeleid voor dancefeesten bij de gemeenten. Dit kon niet onder een van de vijf indicatoren gecategoriseerd worden. Vervolgens zullen de vijf indicatoren aan bod komen. De opbouw van deze vijf paragrafen is identiek en zal beginnen met een korte toelichting van de indicator. Hierbij zal worden aangegeven welke punten centraal stonden. Hierna zal de visie van de gemeente toegelicht worden. Vervolgens zal de perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisatie op de gemeente toegelicht worden. Als laatste zullen de afzonderlijke visies van de politie, de brandweer, de GHOR en de dancefeest organisatie aan bod komen. Elke paragraaf eindigt met een conclusie hoe deze visies in elkaar grijpen en of dit mogelijke spanningsvelden opleverde.

| | Het rationele model | Het organisatorische model | Het politieke model |
|---------------------|---|--|--|
| Aard van het risico | Rationele gevolgen van mogelijke oorzaken | Onwil of onvermogen om van de procedures af te wijken of om na te denken | Incidenten die media aandacht krijgen wat kan leiden tot imagoschade |
| Termijn | Wanneer er daadwerkelijk iets voorvalt of dreigt voor te vallen | Reactietijd, termijn voor voorbereidingen en verlening | Vanaf het moment dat het incident (algemeen) bekend wordt door welk kanaal dan ook |
| Onzekerheid | Rationeel de onzekerheid analyseren en minimaliseren. | Met behulp van procedures de onzekerheid minimaliseren | Of er incidenten voorvallen die media aandacht krijgen |
| Verantwoording | De schuldige(n) | Formeel eindverantwoordelijke: Burgemeester | Degene die zich publiekelijk aan het evenement heeft verbonden |
| Maatregelen | Onderzoek instellen wie rationeel schuldig | Procedure aanpassen, onderzoek instellen naar incident | Evenement verbieden, via de media een statement plaatsen |

Tabel 3.3. De drie modellen van Allison (1962) toegespitst op de indicatoren van het begrip 'risico' bij dancefeesten.

5.2 Het evenementenbeleid voor dancefeesten bij gemeenten

Tijdens de analyse van de resultaten, bleek er bij bijna alle gemeenten geen (sluitend) evenementenbeleid te zijn. In gemeenten A en F werd het evenementenbeleid herschreven omdat dat verouderd was. Daarbij werd in gemeente A het vergunningaanvraagformulier vernieuwd. In gemeente B werd het dansfeestbeleid op het moment dat dit onderzoek uitgevoerd werd, herschreven. Dit was de enige gemeente waar een specifiek beleid was voor dansfeesten (dancefeesten). Daarnaast gaf respondent 4 aan dat er: 'geen beleidsregels zijn als twee organisatoren op dezelfde dag een feest willen'. In gemeente D was er een regionaal evenementenbeleid en in gemeente E was er geen evenementenbeleid.

Het niet hebben van een beleid voor dancefeesten, kan ervoor zorgen dat het lastig wordt om aanvragen voor dancefeesten te weigeren. Een aantal respondenten gaf dit ook aan: *'we kunnen een evenement niet zomaar weigeren, er zijn maar vier weigeringsgronden waarop een evenement geweigerd kan worden, dat staat in de APV: openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en de bescherming van het milieu. Is heel breed, ik weet het maar het is heel lastig om te weigeren'* (respondent 7). Daarnaast kan het beleid per gemeente verschillen, wat voor onduidelijkheden zorgt voor de adviserende diensten en dancefeest organisaties omdat zij regionaal en landelijk georganiseerd zijn en dus met meerdere gemeenten te maken hebben.

5.3.1 Aard van het risico – gemeente

De eerste indicator van het begrip risico gaat over de aard van het risico. Hierbij zijn er specifiek naar de volgende punten gekeken; wat was volgens de respondent het grootste risico? Hoe werd er met dit risico en andere risico's omgegaan en werd met de huidige aanpak deze risico's genoeg ondervangen? En, wat kon er verbeterd worden aan de huidige manier van aanpak?

Wat betreft het grootste risico was er een verscheidenheid aan antwoorden die de respondenten gaven. Respondenten gaven vaak meer dan een antwoord bij deze vraag, waardoor er een meer dan zeven verschillende antwoorden gegeven werden. Sommige antwoorden kwamen overeen maar veel ook niet. De antwoorden zijn ondergebracht in vier verschillende categorieën die terug te vinden zijn in tabel 5.1. Respondenten 1, 2, 3, 4, 5, en 8 gaven aan dat zij drugsgelateerde risico's als het grootste risico zagen. Hierbij werden er wel drie verschillende antwoorden gegeven op de vraag wat zij zagen als het grootste risico; *'risico's die samenhangen met drank en drugs'*, *'drugsgebruik'* en *'de gezondheid van de bezoeker met betrekking tot middelengebruik'*. Hierbij is te zien dat er een verschil is tussen respondenten die alleen het drugsgebruik zien als grootste risico, respondenten die de combinatie van stimulerende middelen zien als grootste risico en respondenten die de gezondheid van de bezoeker als gevolg van middelengebruik zien als grootste risico.

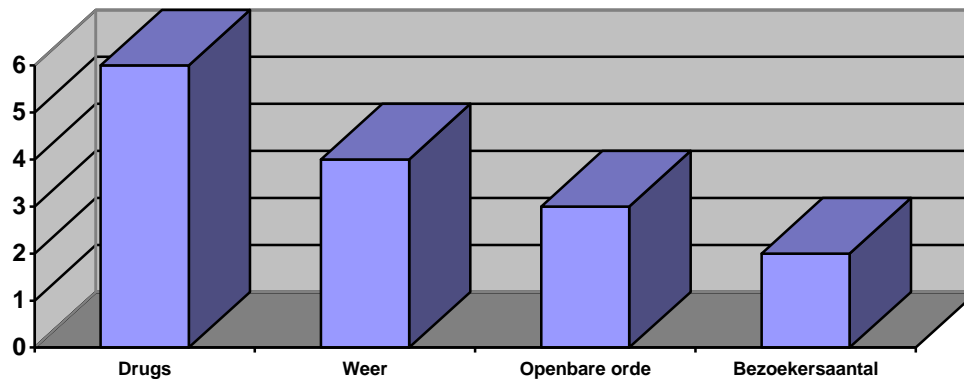
Respondenten 1, 5, 7 en 9 gaven aan dat zij weergelateerde risico's als grootste risico zagen. Hierbij werden er diverse antwoorden gegeven; *'slecht weer'*, *'het weer'* en *'slecht weer of harde wind'*.

Respondent 1, 5 en 9 gaven aan dat zij het grootste risico zagen in de openbare orde. Twee respondenten waren hier specifiek in door *'voetbalhooligans'* als grootste risico te noemen. Respondent 1 was wat minder specifiek door *'agressie en geweld'* als grootste risico te noemen. Daar werd later aan toegevoegd dat *'de algehele behandeling van bezoekers, kan leiden tot agressie. Want wanneer bezoekers bij binnenkomst al niet goed behandeld worden door security, kan dit gevolgen hebben voor de sfeer op zo'n feest'*.

Wat betreft de laatste categorie, gaven respondent 2 en 4 aan dat zij het aantal bezoekers als grootste risico beschouwden. Hierbij gaven zij aan dat *'paniek in menigten'* en *'de onderschatting van het gedrag van menigten'* het grootste risico vormden.

Naast deze risico's die ondergebracht zijn in de vier hoofdcategorieën, werd er nog een aantal risico's genoemd die niet onder te brengen waren in een categorie. Respondent 1 voegde bij de eerder genoemde risico ook *'de line up van een dancefeest, de onkunde van de politie en het inspelen op korte termijn aanvragen'*. Respondent 4 noemde *'brandveiligheid'*, naast de eerder genoemde drugsgelateerde risico's. Respondent 6 betitelde *'stroomuitval'* als het grootste risico van een dancefeest.

In onderstaande tabel (5.1) zijn de reacties van de gemeentelijke respondenten op de vraagstelling over het grootste risico visueel weergegeven.



Tabel 5.1 De grootste risico's bij een dancefeest volgens de gemeenten.

Vervolgens werd er bevraagd of de respondenten van mening waren dat de huidige manier van werken deze risico's genoeg onderving. Hier waren de respondenten wat eenduidiger in. Ja, was het antwoord. De meeste respondenten waren hier vrij kort in, hoewel sommigen aangaven dat *'de manier van aanpak altijd verbeterd kon worden maar dat zij wel van mening waren dat de huidige aanpak goed werkte'* (respondent 2). Respondent 7 gaf bijvoorbeeld aan *'dat als ze wist hoe ze beter konden werken, ze dat dan zouden doen'*. Respondent 5 gaf aan *'dat er eerst een incident moet gebeuren voordat we kunnen zien wat er verbeterd zou moeten worden'*. Respondent 8 gaf aan dat *'zijn voorganger een hoop rommel heeft achtergelaten voor hem om op te ruimen. Dat die wat anders was qua vergunningverlening'*, maar *'dat dat wel goed aan het komen was'*. Daarnaast stelde deze: *'risico's worden bekeken vanuit het veiligheidsplan van de organisatie. Die wordt getoetst door de gemeente.. tot nu toe is dat wel voldoende'*.

Wanneer de respondenten werd gevraagd of er nog dingen verbeterd konden worden aan de huidige manier van aanpak, werden er diverse antwoorden gegeven. Respondent 4 gaf aan dat de *'interne communicatie bij de gemeente'* verbeterd kon worden. Als voorbeeld werd er een evenement beschreven waar in de vergunning een ander maximaal bezoekersaantal stond aangegeven dan in de gebruiksvergunning. Dit zou niet bevorderlijk zijn voor de minimalisering van de risico's. Respondent 9 gaf aan dat het op de huidige manier goed ging maar dat er *'niet meer grote evenementen bij moesten komen'* want dan zou de minimalisering van de risico's lastiger worden. Respondent 5 vertelde over een nieuwe, digitale, manier van werken binnen de gemeente en had verder weinig verbeterpunten. Respondent 1 vertelde: *'hulpdiensten stellen zich op als degenen die alles weten en de organisatie niets weet. Terwijl het vaak andersom is'*. Wat in de ogen van deze respondent niet ten goede kwam aan de minimalisering van de risico's. Respondent 6 gaf aan *'protocollen, risicobenaderingen werken niet...kies voor een pragmatische benadering en zorg dat de buurt tevreden is'* waarbij deze de huidige werkwijze bekritiseerde waarin de risico's niet op de beste manier werden ondervangen.

In tabel 5.2 op de volgende pagina zijn de gemeenten in verband gebracht met de modellen en is ook het verschil in grootte van de gemeenten weergegeven. Hierbij valt op dat in bijna alle gemeenten een mengvorm van de modellen terug te zien is. Alleen bij gemeente F is dit niet het geval.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|---------------------|------------------|-----------------|------------------------|-----------------|
| Aard van het risico | Grote gemeenten | Gemeente A | Gemeente A | |
| | | Gemeente B | Gemeente B | Gemeente B |
| | | Gemeente C | Gemeente C | |
| | Kleine gemeenten | Gemeente D | Gemeente D | |
| | | Gemeente E | | Gemeente E |
| | | | Gemeente F | |

Tabel 5.2 De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator 'aard van het risico' door de gemeenten zelf.

5.3.2 Aard van het risico – Perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties

In deze paragraaf wordt er gekeken naar hoe de adviserende diensten en de dancefeest organisaties kijken naar de gemeente wat betreft het aard van de risico. Hierbij moet wel gezegd worden dat deze paragraaf alleen aangeeft hoe de adviserende diensten en de dancefeest organisaties over de gemeente denken. Hoe zij over andere organisaties of over henzelf denken, wordt in de volgende paragraaf behandeld.

Wat betreft de risico's en hoe de gemeente hier mee omging en of dit verbeterd kon worden, waren de meningen verdeeld. Sommige respondenten waren van mening dat de gemeente bepaalde dingen beter zou kunnen doen waardoor de risico's beter ondervangen zouden kunnen worden. Respondent 15 vertelde bijvoorbeeld *'het enige wat ik anders zou willen zien is dat een organisator gehouden wordt aan zijn afspraak ten aanzien van het aantal bezoekers, want als de kaartverkoop niet goed loopt zijn ze geneigd om het terrein kleiner te maken en dan moeten wij ons werk opnieuw doen, en ook als het kaartverkoop goed loopt, willen ze het terrein groter maken. Het gros weet van tevoren niet hoe de kaartverkoop loopt, en ik zou graag willen zien dat een organisator gehouden wordt aan het aantal bezoekers'*. Volgens deze respondent was 'het bezoekersaantal' het grootste risico en wanneer de gemeente hier niet op handhaafde, werden de risico's onvoldoende ondervangen.

Iets anders was het feit dat er bij de meeste gemeenten geen evenementenbeleid was of geen sluitend evenementenbeleid. Hierdoor is het moeilijk om evenementen te weigeren waar de gemeente 'een slecht gevoel' bij heeft (respondent 21). Wanneer een organisator de gemeente niet het gevoel geeft dat deze de risico's serieus neemt, worden de risico's niet genoeg ondervangen, maar kan de vergunning niet op basis daarvan geweigerd worden. Behalve deze twee aspecten, waren sommige respondenten van mening dat de gemeente *'evenementen serieus moest nemen'* (respondent 19). Wanneer je *'een ambtenaar hebt die maar twee dagen in de week werkt, kun je je afvragen of je daar voldoende tijd en zicht op hebt of dat je dat goed doet'* (respondent 23). Respondent 13 vulde aan *'een ambtenaar moet doorvragen anders zijn evenementen vaak groter als dat ze lijken'* en *'wie checkt of het klopt? Vaak werken stagiaires bij de gemeente'*. Deze drie respondenten waren van mening dat door deze tekortkomingen van de gemeente, de risico's niet genoeg ondervangen of belicht werden. In gemeente F was respondent 14 hier ook mee eens *'afdeling vergunningen houdt er geen rekening mee met dat er een politieagent bij verkeersregelaars moet staan'*. Hierdoor zouden er nog op het laatste moment politieagenten ingezet moeten worden bij het evenement. Als dit niet meer mogelijk was, stonden er te weinig agenten waardoor de risico's niet voldoende ondervangen werden.

Met betrekking tot de modellen vallen er een paar dingen op (zie tabel 5.3). Zowel alle adviserende diensten als de dancefeest organisaties (op de dancefeest organisaties van kleine gemeenten na) scharen de gemeenten onder bij twee of meer modellen. Hier is dus weer een mengvorm. Daarbij is er een verschil bij de politie, GHOR en dancefeest organisatie wat betreft de grote en kleine gemeenten. De politie en dancefeest organisaties vinden alleen de

grote gemeenten passen bij het rationele model. De GHOR vind alleen de kleine gemeenten passen bij het rationele model en de grote gemeenten bij het politieke model. Daarbij passen zowel grote als kleine gemeenten bij het organisatorische model volgens de GHOR. De brandweer en beveiliging zijn van mening dat zowel de grote als de kleine gemeenten een mengvorm vertonen van het organisatorische en het politieke model.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|---------------------|------------------|--------------------------------|---|----------------------------------|
| Aard van het risico | Grote gemeenten | Politie | Politie Beveiliging Brandweer GHOR | Beveiliging Brandweer GHOR |
| | Kleine gemeenten | Dancefeest organisatie GHOR | Dancefeest organisatie Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | Beveiliging Brandweer |

Tabel 5.3 De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator 'aard van het risico' door de adviserende diensten en de dancefeest organisaties.

5.3.3 Aard van het risico – Visie adviserende diensten en dancefeest organisaties

Onder de respondenten van de adviserende diensten en dancefeest organisaties was de verdeling van wat zij als grootste risico achtte, iets anders als bij de respondenten van de gemeente (zie tabel 5.4). Zes respondenten (10, 11, 13, 15, 18 en 22) waren van mening dat drugsgerelateerde incidenten het grootste risico was. Hierbij waren er wel verschillen in de benaming van dit risico. Respondenten 15 en 18 zagen de 'zelfredzaamheid van de bezoeker', die verminderd zou kunnen zijn door middelengebruik, als het grootste risico. Respondent 10 betitelde 'drugsgebruik' als grootste risico. De 'combinatie drank en drugs' was voor respondenten 11, 13 en 22 het grootste risico.

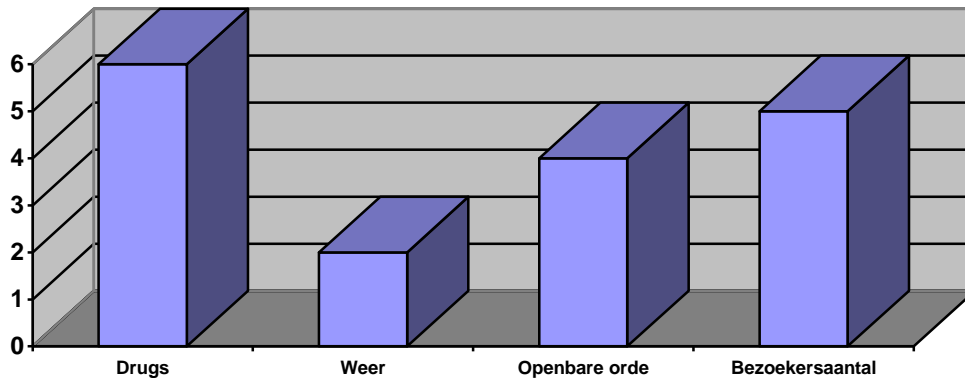
De tweede categorie 'weergeerelateerde incidenten' was volgens twee respondenten het grootste risico. Respondent 10 noemde 'weerssituatie' en respondent 16 noemde 'slecht weer scenario' als grootste risico.

De volgende categorie 'openbare orde' was volgens 4 respondenten het grootste risico. Respondent 24 antwoordde: 'agressie/geweld... ligt aan de sfeer op het feest en het publiek'. Respondent 29 stelde: 'groepen, daar zit het probleem. 97% is voetbalgerelateerd'. 'Openbare orde' was voor respondenten 13 en 16 het grootste risico.

De laatste categorie 'bezoekersaantal' was voor vijf respondenten het grootste risico. Respondent 17 stelde: 'het aantal bezoekers in relatie tot waar ze naar toe gaan' als grootste risico. Respondent 12 noemde 'de massa' en respondent 10 'het bezoekersaantal'. Volgens respondent 14 was 'een panieksituatie á la Duisburg' het grootste risico en respondent 19 vond 'paniek in menigten' het grootste risico.

Naast deze vier categorieën noemde vier respondenten nog een aantal andere risico's. Respondent 28 vond 'dat er iets met je bezoekers gebeurt' het grootste risico. Respondent 20 stelde dat 'de combinatie hoge temperaturen en uitdroging' het grootste risico was bij een dancefeest. Daarnaast vond respondent 23 'de mate van organisatie van een dancefeest organisatie, ofwel de organisatiegraad' het grootste risico. Als laatste noemde respondent 29 'onkunde' het grootste risico. Dit kon zowel bij de dancefeest organisatie als de gemeente als bij de adviserende diensten of andere organisaties zijn.

In onderstaande tabel (5.4) zijn de reacties van de respondenten van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties op de vraagstelling over het grootste risico visueel weergegeven.



Tabel 5.4 De grootste risico's bij een dancefeest volgens de adviserende diensten en dancefeest organisaties.

Wat betreft de punten 'of de huidige werkwijze de risico's genoeg onderving?' en of er 'dingen verbeterd zouden kunnen worden' waren er, evenals in de vorige paragraaf, verschillende antwoorden. Het algemene antwoord hierbij was Ja, de huidige werkwijze ondervangt de risico's afdoende, maar werkwijzen zijn altijd voor verbetering vatbaar. Het is een 'dynamische wereld', evenementen (respondent 23).

Alle respondenten op respondent 11 na werken volgens het rationale model (zie tabel 5.5). Hierbij zijn ook geen verschillen (op respondent 11 na) tussen grote en kleine gemeenten.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|---------------------|------------------|---|------------------------|-----------------|
| Aard van het risico | Grote gemeenten | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | Politie | |
| | Kleine gemeenten | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | | |

Tabel 5.5 De verdeling van de adviserende diensten en dancefeest organisaties bij de modellen voor de indicator 'aard van het risico'.

Wanneer tabellen 5.2, 5.3 en 5.5 in onderling verband beschouwd worden, is er te zien dat de gemeenten allemaal (behalve gemeente F) volgens een mengvorm van de modellen werken. Dit wordt ook door de adviserende diensten en de dancefeest organisaties ervaren. De visie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties verschilt echter wel veel van de (gepercipieerde) werkwijze van de gemeenten. Deze werken allen (op respondent 11 na) enkel volgens het rationale model, terwijl de gemeenten een mengvorm van de modellen hanteren.

5.4.1 Termijn – gemeente

Deze paragraaf behandelt de termijn tussen het tijdstip waarop een incident zich voor dreigt te doen en wanneer er daadwerkelijk gehandeld wordt. Hierbij zal ook naar de aanwezigheid van de betrokken partijen gedurende het dancefeest gekeken worden doordat dit van invloed kan zijn op de reactietijd. Daarnaast zal de termijn waarbinnen een vergunningaanvraag behandeld wordt en de vergunning verleent wordt aan bod komen.

Wat betreft de termijn waarvoor een (grootschalig) dancefeest gemeld dient te worden bleek er weinig verschil te zitten tussen de gemeenten. Voor grote dancefeesten werd er *‘een melding gedaan vóór 1 november’* (gemeente E), *‘ergens in november’* (gemeente F), *‘een half jaar voorafgaand aan het evenement’* (gemeente C), *‘oktober of november’* (gemeente B), *‘rond augustus’* (gemeente A) en *‘rond oktober’* (gemeente D). Bij gemeente B was er wel een uitzondering. Daar heeft de gemeente een convenantrelatie met een organisatie waardoor deze zich niet strikt aan het traject hoeft te houden en ook voorrang krijgt. De melding werd vervolgens door de gemeenten (A, B, C, D en E) bekeken en in een risicocategorie geschaald. De evenementen met een verhoogd risico werden multidisciplinair besproken en alle grote dancefeesten vielen in deze categorie. Respondent 9 gaf niet aan of zij bij de gemeente een dusdanige inschaling deden, maar de overige gemeenten deden dit wel waarbij de multidisciplinaire aanpak bij grootschalige dancefeesten voor alle gemeenten gold. Respondent 8 vertelde hierover: *‘gesprekken zijn met de organisatie en hulpdiensten. Kan iedereen met elkaar in discussie in plaats van dat de gemeente alles doorsluist’*. Dit zou volgens deze respondent aan de doorloopsnelheid van de aanmelding en de daadwerkelijke vergunningverlening bijdragen. Voor alle gemeenten gold dat de daadwerkelijke vergunning minimaal 12 weken voorafgaand aan het dancefeest aangevraagd moest worden.

Bij kleine dancefeesten hoefde niet perse een melding te worden gedaan aan het einde van het voorgaande jaar. Daarbij moet wel gesteld worden dat het wel wenselijk werd geacht om dit te doen door de respondenten omdat er anders problemen zouden kunnen ontstaan met de inzetbaarheid van de adviserende diensten. Deze diensten maken namelijk hun planning met betrekking tot inzetbaarheid *‘per 3 maanden’* (respondent 10) of *‘in januari al voor de hele zomerperiode’* (respondenten 13, 23). Kleine dancefeesten werden in geen enkele gemeente multidisciplinair behandeld. Uitzonderingen hierbij waren *‘kleine dancefeesten met een verhoogd risico waarvoor de gemeente of de adviserende diensten een overleg voor zou kunnen initiëren’* (respondent 21).

Respondenten 1, 4 en 8 gaven aan dat zij moeite hadden met het op tijd afgeven van de vergunning. Respondent 8: *‘Plannen zou ik het liefst goedgekeurd hebben voordat de aanvraag binnen is en dat de vergunning er 2 maanden vooraf is. Is nu nog lang niet het geval’*. Respondent 4: *‘lukt niet altijd vier weken van tevoren om vergunning af te geven. Daar klopt juridisch gezien dus iets niet’*. Respondent 1: *‘termijn waarbinnen de vergunning afgegeven wordt is dusdanig kort op de daadwerkelijke datum, dat bezwaar aantekenen niet kan. Hoewel tijdens het proces en het overleg alles al besproken wordt, waardoor de aanvrager de vergunning vaak krijgt zoals hij die wil’*. Respondent 7 daarentegen zat wel binnen de termijn om bezwaar aan te tekenen: *‘vergunning gaat deze week de deur uit, alles loopt goed, je moet mensen tijd geven om bezwaar te kunnen maken’*. Daarnaast gaf respondent 4 een dilemma aan: *‘documenten moet je op tijd krijgen, maar hoe krijg je dat voor elkaar bij een organisator?’*. Wanneer de gemeente namelijk pas laat documenten krijgt aangeleverd, heeft dit gevolgen voor de doorloopsnelheid van de vergunningverlening. Respondenten 5 en 8 beaamden dit probleem.

Wat betreft de daadwerkelijke aanwezigheid op een dancefeest waren de antwoorden verdeeld. Respondenten 5 en 8 gaven aan dat zij niet aanwezig waren tijdens het dancefeest maar dat een collega van hen er wel heen ging. Respondent 1 gaf aan dat *‘de mensen van*

handhaving naar het dancefeest gingen'. Respondent 7 ging zelf wel naar het dancefeest en zou aanspreekpunt zijn namens de gemeente voor alle adviserende en andere diensten ter plaatse. Daarbij gaf deze respondent aan het dancefeest te bezoeken: *'om algemeen beeld te krijgen van het evenement en ook voor de evaluatie naderhand is het goed om bij het evenement te zijn'*. Respondent 9 gaf aan nog nooit op het dancefeest te zijn geweest maar dat de burgemeester of wethouder vaak gingen. Respondenten 2 en 6 gaven aan geregeld dancefeesten te bezoeken vanuit bestuurlijke verplichtingen van de gemeente.

Wat betreft de aanwezigheid van de gemeente bij een dancefeest kan er gesteld worden dat of de respondent dan wel iemand anders van de gemeente altijd bij een dancefeest was. Hier moet wel bij vermeld worden dat de onderzoeker bij het stellen van deze vraag specifiek naar een bepaald dancefeest refereerde. Het is dus mogelijk dat de gemeente bij andere dancefeesten niet aanwezig is. Hier is niet naar gevraagd. Daarbij is het ook nodig om te vermelden dat respondenten aangaven dat zij bij het dancefeest *'een kijkje namen'*. De lengte van de aanwezigheid op het dancefeest was dus niet duidelijk waardoor het zou kunnen dat sommige respondenten (of collegae daarvan) niet gedurende het gehele dancefeest aanwezig waren en andere wel.

Met betrekking tot het eerst aangehaalde punt *'reactietijd'*, waren alle respondenten het er over eens dat wanneer je vooraf alles goed doordacht hebt en vastgelegd had, dit zou zorgen voor genoeg reactietijd bij het eventuele voorvallen van een incident.

In tabel 5.6 zijn de gemeenten in verband gebracht met de modellen. Wat hierbij opvalt is dat alleen van de grote gemeenten, gemeente B een mengvorm vertoont waar ook het politieke model bij hoort. Bij de andere gemeenten zijn het mengvormen van het rationele model en het organisatorische model. Bij gemeente A en C word er relatief strak aan de termijnen gehouden, afhankelijk van de mate van risico. Gemeente B heeft een mengvorm waarbij het politieke model zit. Wat betreft de kleine gemeenten hebben gemeente D en E mengvormen van het rationele model en het organisatorische model. Alleen gemeente F werkt alleen volgens het organisatorische model.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|---------|------------------|-----------------|------------------------|-----------------|
| Termijn | Grote gemeenten | Gemeente A | Gemeente A | |
| | | Gemeente B | Gemeente B | Gemeente B |
| | | Gemeente C | Gemeente C | |
| | Kleine gemeenten | Gemeente D | Gemeente D | |
| | | Gemeente E | Gemeente E | |
| | | | Gemeente F | |

Tabel 5.6 De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator 'termijn' door de gemeenten zelf.

5.4.2 Termijn – Perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties

Wat betreft de tijd waarvoor een melding voor een (grootschalig) dancefeest binnen moet zijn, is er weinig verschil tussen de antwoorden van de respondenten bij de gemeente en de respondenten van de adviserende diensten en dancefeest organisaties. In gemeente A: *'overleg is 5 maanden van te voren ongeveer en dan komen de partijen regelmatig bij elkaar en dit leidt tot een aanvraag die toegespitst is op wat de diensten graag willen'* (respondent 10). In gemeente B: *'in oktober of november aanmelding evenementenkalender'* (respondent 21) en *'in december voor het eerst bij elkaar (het dancefeest is in het laatste weekend van mei), dat is vrij laat, maar dat is omdat we het al zeven jaar draaien'* (respondent 29). In gemeente C waren *'enorme feesten een half jaar vooraf al bekend'* (respondent 17) en *'organisatie moet tijdig vergunning aanvragen en die aanvraag wordt doorgemailed naar ons om te kijken of het kan op dat tijdstip en wat zijn de voorwaarden die aan de vergunning*

gekoppeld kunnen worden' (respondent 12). Respondent 17 zei hierbij nog: *'die grote geplande evenementen zitten we 3 maanden tot 6 weken vooraf met elkaar rond de tafel'*. Over de gang van zaken in gemeente D zei respondent 18: *'organisator doet evenementenaanvraag bij de gemeente, gemeente neemt het in behandeling en kijkt of hij compleet is, als dat is zet de gemeente dit uit naar de driehoek'*. In gemeente E werd unaniem door de respondenten 13, 19 en 23 *'voor 1 november'* genoemd als datum waarvoor een melding binnen moest zijn. In gemeente F stelde respondent 14 dat er *'periodiek overleg met de organisatie'* was. Daarnaast zei respondent 28: *'vaak november, bij gemeente F iets later omdat zij niet zoveel grote dancefeesten huisvesten'*. Hierover kan dus gesteld worden dat, wat betreft grote dancefeesten, de gemeente en adviserende diensten op dezelfde lijn zitten.

Een verschil zit echter in de vergunningaanvraag voor kleinschalige dancefeesten. In gemeente A kwam naar voren dat de adviserende diensten vaak pas laat een vergunningaanvraag kregen te zien voor kleinschalige dancefeesten en dat dancefeest organisaties pas laat de vergunning kregen. Respondent 20 *'Bij kleine evenementen krijgen we de vergunning soms laat. Het is voorgekomen dat de vergunning 8 uur voor het evenement aangevraagd werd in plaats van 8 weken. Buurman van de organisator is wethouder'*. Dit ging echter niet over een dancefeest. Respondent 10 beaamt dit: *'er dienen zich spontaan evenementen aan en dan moeten we aan de voorkant gauw bepalen hoe het dan zit met de capaciteit, 8 tot 12 weken is de planning, dan moeten we mensen van de dienst aftrekken, je was vrij maar nu toch niet. Wij maken mee dat er dingen tussendoor schieten dat je twee weken hebt om een advies te geven over een evenement, qua planning is dat best ingrijpend, zijn we verrast'*. Respondent 24 stelt hierover:

'wij beginnen in augustus al met de aanvraag en voorbereiding, en elk jaar tussen de 6 en 4 werken van tevoren gaan de brandweer, GHOR en politie pas brainstormen en daar komt dan wat uitgerold en dat is dan ontzettend geënt op de gebeurtenissen die recent hebben afgespeeld. Krijgen ze vier weken van tevoren vanuit de gemeente 'hoe denk je om te gaan met extreem noodweer'? Dat vinden wij veel te laat. Wij zijn er meer en tijdiger mee bezig... Alles verloopt prima, het gaat goed, maar dat is alleen omdat je van tevoren een bevestiging krijgt dat het doorgaat, maar dat je pas een week van tevoren de vergunning krijgt is het eigenlijk onwerkbaar. Mag 6 weken van tevoren nog bezwaar aantekenen. Klopt iets aan het tijdsplan niet, juridisch, maar dat is al 10 jaar. Af en toe 3 dagen na het feest de vergunning krijgen'.

Respondent 15 vertelde dat *'organisatoren hem zelf vaak bellen'*. Daarnaast stelde respondent 20: *'is eigenlijk geen enkel evenement wat niet ons bureau passeert'*.

In gemeente B was er een gelijkloidend antwoord van respondent 25. *'Vergunning krijgen we pas heel laat verleend wat betekent dat het te laat is om bezwaar aan te tekenen. Je hebt wel eerder een mondelinge toezegging gekregen dat je weet dat je de vergunning hebt'*. Respondent 16 was wat terughoudender: *'bij kleine feestjes veiligheidsoverleg en controles van de panden vooraf en de calamiteitenroute, maar meer niet'*. Hierbij gaf deze niet aan wanneer zij ingelicht werden over het evenement. Daarnaast stelde respondent 21: *'bij kleinere feesten wordt het operationeel, als hij bij ons niet als risicovol evenement wordt geclassificeerd, zullen wij niet uit onszelf een overleg initiëren, en op het moment dat we de aanvraag binnen krijgen heb je totaal geen beeld, dan kijk ik in de vergunning, kijk ik naar de muziekstroming, aantal bezoekers, en we hebben een standaardadvies voor dancefeesten'*. Hieruit blijkt dat deze respondent van mening is dat bij kleinere dancefeesten het aan de gemeente is om overleg te initiëren of om het dancefeest als risicovol te classificeren. Deze respondent kijkt daar verder niet naar en maakt het daarbij niet uit wanneer deze de vergunning krijgt te zien omdat zij een standaardadvies geven.

In gemeente C was er een soortgelijk antwoord als bij de vorige twee gemeenten te horen was. Respondent 17: *‘...en bij kleinere evenementen krijg je dat ze de vergunning laat aanvragen en dan heb je wel eens 2 dagen om alles te regelen en daar zal ik nooit tevreden over zijn, alleen dat zijn niet die enorme dansfeesten waar we het nu over hebben, die worden opgenomen in de evenementenkalender en dat is een half jaar vooraf bekend’*.

In gemeente D verteld respondent 18 over *‘de vrijdagmiddagcheck’*: *‘de quickscan is de vrijdagmiddagcheck, want dan komt zo’n aanvraag altijd op het laatste moment binnen en dan kun je nog even kijken; om de eerste pijnpunten boven water te krijgen. Vaak krijg ik zo’n feest onderhanden en dat het feest zaterdag is, als het C is, moet ik even aan de bel trekken en mijn repressieve diensten inlichten’*. Daarnaast zei respondent 22: *‘afhankelijk van de grootte van het feest is ook de mate van advies. Kleine evenementen die advies behoeven kan dat vaak telefonisch of via de mail’*.

In gemeente E stelt respondent 23: *‘in de handreiking staat wanneer advies wordt gevraagd. Voorheen zat ik overal bij. Bij de evenementen waar gelijktijdig niet meer dan 5000 bezoekers zijn zonder verzwarende omstandigheden kan de gemeente het doen met een standaardadvies van de GHOR’*. Respondent 13 vertelde: *‘citymarketing, wethouders, burgemeesters heb je last van...vaak feestjes waar je kort tijd hebt om alles te regelen, dan alles afwentelen op de organisatie. Krijg je dan alles wel goed op een rijtje? Meestal wel, en dan krijg je dat ze achterom kijken van ja, vorige keer ging het ook goed toch. Als je gaat evalueren en het is goed gegaan krijg je dat ze vragen waarom het volgende keer ook niet binnen drie weken kan’*. Respondent 19 was kort door te zeggen: *‘wij worden gevraagd voor een overleg bij de gemeente’*.

In gemeente F vertelde respondent 14: *‘ik erger mij wel eens aan dat mensen de termijnen niet zo heel erg zuiver nemen. Soms krijgen organisaties de kans om plannen nog een keer en nog een keer in te leveren, zodat je daar telkens weer op terug moet komen... op tijd de aanvraag, zodat we er op tijd kunnen reageren zodat de organisatie daar ook op kan reageren, wel met deadlines zodat wij onze capaciteit er ook op kunnen aanpassen. Er komen ook wel eens evenementen tussendoor en die termijn vind ik wel behoorlijk krap’*. Daarbij gaf respondent 27 aan: *‘het 1^e jaar een week van tevoren, het 2^e jaar 4 weken van tevoren, het 3^e jaar 10 weken van tevoren de vergunning verleend’*.

Over dit punt kan dus gesteld worden dat in elke gemeente een of meerdere partijen niet tevreden zijn met de termijn waarbinnen zij de vergunning (te zien) krijgen of bij het vergunningverleningsproces betrokken worden. Hier moet wel bij gezegd worden dat dit voornamelijk geldt voor kleine dancefeesten hoewel respondenten uit gemeente A, B, E en F ook onderkennen dat dit het geval kan zijn bij grotere dancefeesten. Hierover stelde respondent 14 *‘of we betrokken worden of niet is een menselijke inschatting en dat blijft moeilijk’*. In tabel 5.7 zijn de termijnen die door de respondenten aangegeven werden, schematisch weergegeven.

In tabel 5.7 is te zien dat twee grote en een kleine gemeenten aangaven niet altijd een vergunning binnen de gestelde konden verlenen. Dit werd beaamd in beide gevallen door meer dan de helft van de respondenten van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties.

| | Gemeenten | Adviserende diensten en dancefeest organisaties |
|------------------|-----------|---|
| Grote gemeenten | 2 | 7 (11) |
| Kleine gemeenten | 1 | 5 (9) |

Tabel 5.7 Weergave van het aantal gemeenten die niet binnen de gestelde termijn een vergunning verlenen waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de visie van de gemeenten en de perceptie van de adviserende diensten.

Wat betreft het punt aanwezigheid, waren er verschillende antwoorden. In gemeente A gaven de respondenten niet duidelijk aan of de gemeente aanwezig was tijdens het dancefeest. In gemeente B stelde respondent 25 slechts ‘dat de gemeente totaal niet betrokken was bij het dancefeest’. Respondent 11 zei dat er ‘iemand van de gemeente gedurende de hele dag op het dancefeest was’. Dit was echter een ander dancefeest dan waar respondent 25 het over had. Verder gaven de andere respondenten geen uitsluitsel over of de gemeente wel of niet aanwezig was gedurende een dancefeest in gemeente B. In gemeente C waren alle respondenten er onduidelijk over of de gemeente aanwezig was tijdens het dancefeest. In gemeente D waren respondent 18 en 22 er duidelijk in dat de gemeente tijdens het evenement de regie voerde. In gemeente E was respondent 23 van mening dat de ‘gemeente amper handhaafde’. Respondent 13 vond dat het niet hun taak was om te handhaven want ‘gemeente het is jouw feestje, jij hebt handhavers’. Maar was hier verder onduidelijk in of de gemeente dit daadwerkelijk deed. In gemeente F gaf respondent 27 slechts uitsluitsel door te zeggen: ‘ambtenaren zouden zelf langs moeten komen op het evenement. Veiligheidscoördinator komt wel langs en de wethouder is 1 keer geweest. Maar de vergunningverstrekker zelf niet’.

Het feit dat veel respondenten niet zeiden dat de gemeente aanwezig was tijdens een dancefeest, hoeft echter niet te betekenen dat dit niet het geval is. Wat betreft het punt ‘reactietijd’, hadden alleen respondenten 28 en 29 hier commentaar over: ‘table top oefeningen zijn er niet voor niks. Ze zijn wel nuttig op het moment dat er iets gebeurt want je weet dat de burgemeester daar zit en je kent hem al en dat is heel fijn’ (respondent 29). Waarmee deze bedoelde dat dit tijdswinst oplevert en op het moment dat er een incident zich voor dreigt te doen, iedereen gelijk weet wat zijn taak was.

In tabel 5.8 is de perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties over de gemeente in verband gebracht met de modellen. Wat hierbij opvalt is dat hoewel de gemeenten bijna allemaal een mengvorm van het rationele model en het organisatorische model vertonen, de perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties een mengvorm is van het organisatorische model en het politieke model.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|---------|------------------|-----------------|---|---|
| Termijn | Grote gemeenten | Politie | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie |
| | Kleine gemeenten | | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | Politie Beveiliging Brandweer |

Tabel 5.8 De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator ‘termijn’ door de adviserende diensten en de dancefeest organisaties.

In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op de visie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties omtrent de indicator ‘termijn’.

5.4.3 Termijn – Visie adviserende diensten en dancefeest organisaties

Als eerste zal hier wat nader in worden gegaan op de termijn waarbinnen de respondent de vergunning (te zien) krijgt en wanneer die bij het traject betrokken wordt. In voorgaande paragraaf is dit al toegelicht, hieronder zal een aanvulling gegeven worden wat de respondenten van de hierboven beschreven gang van zaken vonden.

In gemeente A stelde respondent 24: ‘volgens de gemeente is het pas zo laat omdat de politie en de brandweer niet in augustus overleggen maar pas 4 maanden van tevoren, want

in augustus zitten ze met de feesten die dan gehouden worden. Dat is het vertragende aspect waar de organisatie last van heeft'. Deze respondent is van mening dat het vertragende aspect niet bij de gemeente ligt, maar bij de adviserende diensten. Respondent 10 was van mening: *'aantal beveiligers, wij houden de richtlijnen aan, norm, 1 op 150, de gemeente moet hier ook op letten, en dit niet zomaar doorspelen naar de politie, hou ons er even buiten, scan wat je weet en waar je inzicht over hebt en zeg wat je mist, als het compleet is naar ons sturen*'. Deze respondent is van mening dat de gemeente meer zou moeten controleren op dingen die zij ook weten, zonder de respondent er bij te betrekken, wat tijd kost. Respondent 20 gaf aan dat een aanvraag vaak laat binnen kwam en dat de gemeente dit dan accepteerde. Respondent 15 beaamde dit door te stellen *'juridisch gezien moet je, ook al is het nachtwerk, de vergunning afgeven*'.

In gemeente B gaf respondent 25 aan dat *'het proces sneller zou moeten*'. Hierbij gaf deze niet aan waar het probleem lag maar stelde dat het proces sneller moest. Respondenten 11, 16 en 21 gaven aan dat er weinig problemen waren met de termijn.

In gemeente C stelde respondent 12 dat er momenteel weinig problemen waren. Respondent 17 stelde dat *'aanvragen vaak laat binnenkomen*'. Daarbij was het onduidelijk of dit lag aan de gemeente, de aanvrager of aan andere zaken.

In gemeente D was respondent 22 tevreden over de huidige gang van zaken, maar gaf respondent 18 aan dat de gemeente *'vaak pas laat de vergunning doorspeelde*'.

In gemeente E stelde respondent 13, zoals hierboven al vermeld, dat *'citymarketing, wethouders, burgemeesters heb je last van*'. Daarnaast *'als je voldoende inzicht hebt in het evenement dat je niet gaat doorvragen en dat je dan dus een vergunning gaat verlenen terwijl je niet alles weet. Kennis en kunde van de ambtenaar die de vergunning verleent*'. Waarmee deze refereerde naar evenementen die vooraf kleiner leken dan dat ze waren waardoor er op het laatste moment nog door de adviserende diensten veel geregeld moest worden om alles wat betreft veiligheid rond te krijgen. Respondent 23 beaamde dat onkunde bij de gemeente een probleem was. Dit gold ook voor de doorlooptijd van de vergunning. Respondent 26 stelde dat er veel partijen waren, waarvan een partij die *'moeilijk*' aan het doen was, waardoor de *'communicatie troef verliep*' en het proces vertraagde.

Bij gemeente F gaf respondent 14 aan dat de *'aanvrager vaak meerdere kansen kreeg om plannen in te leveren*' en dat de *'gemeente dit toe stond*', wat het proces vertraagde. Volgens respondent 27 was de gemeente zelf de vertragende factor in het proces. Deze stelde: *'de contactpersoon bij de gemeente begrijpt er helemaal niks van, van het gehele proces niet*'. Respondent 28 ervoer dit probleem niet.

Wat betreft het laatste punt, aanwezigheid, viel het op dat de GHOR vaak niet aanwezig was op het dancefeest. Een reden hiervoor was *'omdat EMS aanwezig is*' (respondent 21). Respondent 22 gaf wel aan dat *'een OvD-G, vaak ook naar de schouw gaat. Sowieso is die op de dag zelf bij de overleggen of vervolg overleggen en hij is in ieder geval oproepbaar*'. Respondent 23 gaf aan dat deze altijd bij grote dancefeesten een kijkje neemt. Daarnaast gaf de brandweer aan dat zij een *'wettelijke aanrijtijd hebben*' (respondent 23), waardoor zij niet gedurende de hele dag aanwezig hoefden te zijn (respondent 15, 16, 17, 19). Respondent 16 zei hierover: *'...maar niet gedurende het gehele feest aanwezig. GHOR en politie vaak wel. Brandweer is daar principe niet direct bij aanwezig, wij hebben geen permanente rol daar en als er zich wat voorvalt worden we opgeroepen. Bij ons is preparatie belangrijk en calamiteitenroute. Vooraf een schouw met de dienstdoende mensen, dat iedereen weet hoe alles staat en controles of alles klopt*'. Respondent 29 vertelde hierover: *'de brandweer zit ook vaak weer op de kazerne. Als er iets gebeurt, dan kun je ons bellen*'. Respondent 17: *'wij zijn plaatselijk georganiseerd en niet regionaal, overal staat een brandweerwagen. We hoeven niet in te zetten op de plaats, wij gaan op het moment er naartoe... wij hebben gewoon brandweerposten, we zetten geen brandweerwagen op elk*

evenement. Optreden op een evenement is voor ons gemakkelijker. ...Ter plekke is er geen brandweer aanwezig... Bij een B-evenement komen wij vooraf controleren en bij een C-evenement zijn we gedurende het gehele feest aanwezig, en weg tegen een uur of 3/4u'. Respondent 18 vertelde: 'als vergunningverlener moet je denk ik wel bij het evenement gaan kijken, de brandweer doet dat sowieso, kun je ook kijken voor volgend jaar en nu kijk ik ook anders naar dingen... het is heel lastig om van een aanvraagformulier de hele sfeersetting van het evenement af te halen, dat kan je niet daar vanaf, dat moet je meemaken en als bevoegd gezag heb je daar ook een toezichthoudende taak in dat je daar moet gaan kijken, en als dan nog iets niet goed ingeschat is, dat kan, dan kun je dat nog aanpassen. Tijdens het dancefeest ben ik voornamelijk tijdens de piekuren'. Respondent 19: 'ik ga zelf altijd even kijken op het terrein of het in de praktijk ook hetzelfde is als op papier bij de opbouw, anders kun je nog bijsturen. Controleurs gaan regelmatig kijken bij de opbouw of het conform de plannen is. Op de dag zelf controleert de brandweer niet (door bezuinigingen), maar moeten er brandwachten zijn die de organisatie inhuurt die alles dan controleert en mocht er echt wat gebeuren, dan komen we wel vanaf de kazerne en kan een dwangsom opgelegd worden als het niet op orde is'.

De politie gaf aan dat 'binnen de hekken' het de taak was van de beveiliging, waardoor zij niet gedurende de hele dag aanwezig hoefde te zijn (respondent 10, 12, 29). Respondent 29 gaf hierbij aan dat het bevorderlijk was voor de reactietijd als alle adviserende diensten wel gedurende de hele dag aanwezig waren. Respondent 11 gaf wel aan gedurende de hele dag zelf aanwezig te zijn. Respondent 25 zei: 'Agent komt kijkje nemen en de brandweer doet een schouw'. Respondent 29 zei: 'wij zijn gedurende het gehele dancefeest aanwezig. De politie wil zich eigenlijk niet laten zien op het terrein'. Respondent 13 vertelde hierover: 'evenementen die een beetje omvang hebben, daar is altijd wel politie. Dancefeesten van enige omvang zijn gedurende de hele dag politie'.

Respondent 15 zei: 'brandweer doet voorcontrole, of alles wat op papier ook in werkelijkheid is, voorcontroles en dan eindcontrole op de dag zelf'. Respondent 20: 'de brandweer gaat vooral naar het feest om te controleren, de politie doet dat niet echt die zijn meer voor de openbare orde en veiligheid. Wij doen ook mee aan de schouw, maar dan zonder rechtspositie en dan moet ik dat communiceren naar de gemeente en die moet dan actie ondernemen'. Daarnaast stelde respondent 10 over de brandweer: 'hoeft er niet op voorhand bij aanwezig te zijn, eigenlijk meer om te kijken of de regels zijn toegepast, schouw, als zij iets hoeft te blussen moeten ze maar komen, de politie moet toch aanwezig zijn'.

In tabel 5.9 op de volgende pagina is de visie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties in verband gebracht met de modellen. Hierbij is te zien dat de beveiliging, brandweer, GHOR en dancefeest organisaties geen verschil vertonen tussen grote en kleine gemeenten. De beveiliging en dancefeest organisaties werken volgens het rationele model en de brandweer en de GHOR volgens mengvormen van de modellen waarbij de brandweer een mengvorm heeft van het organisatorische model en het politieke model en de GHOR een mengvorm van alle modellen. Bij de politie zit wel een verschil tussen grote en kleine gemeenten. Bij de grote gemeenten werken zij volgens een mengvorm van het rationele model en het organisatorische model en bij kleine gemeenten enkel volgens het rationele model.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|---------|------------------|------------------------|------------------------|-------------------|
| Termijn | Grote gemeenten | Politie | Politie | |
| | | Beveiliging | | |
| | | GHOR | Brandweer GHOR | Brandweer GHOR |
| | | Dancefeest organisatie | | |
| | Kleine gemeenten | Politie | Politie | |
| | | Beveiliging | | |
| | | GHOR | Brandweer GHOR | Brandweer GHOR |
| | | Dancefeest organisatie | | |

Tabel 5.9 De verdeling van de adviserende diensten en dancefeest organisaties bij de modellen voor de indicator 'termijn'.

Wanneer de tabellen 5.6, 5.8 en 5.9 samengenomen worden, is er te zien dat de gemeenten voornamelijk met een mengvorm van het rationele model en het organisatorische model werken. De adviserende diensten en de dancefeest organisaties zien echter bij de gemeenten een mengvorm van het organisatorische model en het politieke model. De adviserende diensten en dancefeest organisaties vertonen zelf verscheidene mengvormen van alledrie de modellen. In de volgende paragraaf zal verder in worden gegaan op de indicator 'onzekerheid'.

5.5.1 Onzekerheid – gemeente

In deze paragraaf staat de onzekerheid die risico's met zich meebrengen en hoe de gemeente hiermee omgaat centraal.

Wat betreft onzekerheid waren er een paar punten die centraal stonden: hoe word de onzekerheid geminimaliseerd? Is er sprake van indekking? Is er sprake van een vermeerdering van de regels? En, voor wie is de onzekerheid? Met betrekking tot de manieren om de onzekerheid te minimaliseren is er geïnventariseerd onder de respondenten wie een risicoscan of risicoanalyse deden. Hier kwamen zes verschillende antwoorden uit. Respondent 4 gaf aan dat dit gedaan werd 'in het veiligheidsoverleg'. Respondent 8 gaf aan dat er een 'risicoscan door de gemeente werd gedaan bij de regionale aanmelding' en dat er 'in het veiligheidsoverleg een risicoanalyse' werd gedaan. Respondent 7 gaf aan dat zij 'zelf een risicoanalyse' deden. Respondent 5 gaf aan dat zij de risicoanalyse hadden 'verwerkt in het aanvraagformulier' en het 'de aanvrager dus zoveel mogelijk zelf lieten doen'. Daarbij stelde deze respondent dat 'de Handreiking Evenementenveiligheid een onding' was, 'ontworpen door de GHOR die zijn werk niet wilde doen'. Respondent 9 deed geen risicoanalyse, maar 'toetste de evenementen aan het evenementenbeleid'. Bij respondent 1 was het onduidelijk of zij een risicoanalyse deden of dat zij de aanvraag 'gewoon bekeken'. Daarnaast gaf respondent 4 toe: 'we zouden ook meer informatie in moeten winnen van andere belanghebbenden'.

Respondent 5 gaf aan dat door 'het gebruik van een dropbox alle vergunningen en papieren voor alle partijen (gemeente, politie, brandweer en GHOR) gelijktijdig toegankelijk waren' waardoor iedereen ook 'met dezelfde documenten werkten'. Hierdoor zou de onzekerheid verminderd worden. Deze respondent stelde verder: 'zelf logisch nadenken is beter dan de Handreiking. Die categoriseert evenementen niet altijd correct. Leuk, maar blijven nadenken. Risico hierbij is dat mensen het wiskundig gaan benaderen in plaats van er goed over nadenken van wat gebeurt er nu echt'. Ook 'je moet zelf blijven doordenken, dat vang je niet in een matrix. Met een klein beetje fantasie kun je wel vaststellen waar de pijnlijke punten zitten'. Daarnaast stelde deze: 'probeer zoveel mogelijk door de organisatie te laten doen, draaiboek etc. Als je van te voren je in alles verdiept en persoonlijk contact hebt

met de organisatie kun je de onzekerheid verminderen'. Respondent 6 beaamde dit: *'kies voor een pragmatische benadering'*. Daarnaast stelde deze: *'maak een vergunning op basis van kennis en zit bij de uitvoering er bovenop'*. Respondent 1: *'ik ben al jaren thuis in evenementen en bezoek regelmatig ook dancefeesten. Met gezond verstand, kennis gebaseerd op eigen ervaring of kennis ingewonnen bij anderen'* worden de risico's bekeken. Daarnaast stelde deze ook: onzekerheid *'verkleinen door collega's te bellen die het dancefeest al gehuisvest hebben'*. Respondent 7 stelt daarbij *'knippen en plakken voor de vergunning wordt hier niet gedaan en er wordt ook niet een onbekwaam of onervaren iemand op het vergunningverlening gezet. Mensen met ervaring kijken anders dan mensen die alleen op papier kijken'*. Respondent 5 stelde dat het niet goed was om volledig op een risicoanalyse te steunen: *'waarom zou je in categorieën gaan denken? Dan doe je je wettelijke taak niet als je zegt dat wanneer een evenement in een bepaalde categorie valt, je een standaardadvies geeft. De lijnen zijn niet keihard, er is een grijs gebied'*. Respondent 8 gaf aan dat deze veel steun had aan de veiligheidsregio *'heel erg blij met veiligheidsregio, open visie, ze weten ook ongelooflijk veel en zijn er de hele tijd ook mee bezig dus dat is heel prettig samenwerken met ze, een goede kracht om erbij te hebben'*. Op deze manier werd de onzekerheid voor respondent 8 verminderd.

In het algemeen kan er gesteld worden dat elke gemeente, op wat voor manier dan ook, de aanvraag analyseert en op basis daarvan de adviserende diensten daarbij betreft of wanneer dit niet nodig was, niet betreft. Een aantal respondenten steunen vooral op ervaring en kennis (respondent 1, 5, 6), waar anderen vooral op analyses of toetsing steunen (respondent 3, 9). Daarnaast steunen de resterende respondenten op zowel kennis en ervaring als analyses en toetsing.

Daarnaast vertelde respondent 4 dat er in het veiligheidsoverleg *'scenario's voorbijkwamen'*. De andere respondenten waren niet zo expliciet in het noemen van scenario's. Bij gemeente B werden scenario's bij de veiligheidsregio uitgewerkt. Het was onbekend of dit table top-oefeningen waren of scenario's op papier. Wat betreft de kleine gemeenten hadden gemeente D en E mengvormen van het rationele model en het organisatorische model. Alleen gemeente F werkte volgens het organisatorische model. Gemeente E werkte met table top-scenario's. Gemeente D werkte met scenario's maar evenals bij gemeente B was het onduidelijk of dit table top-oefeningen waren of scenario's op papier. Bij gemeente F werden scenario's in het veiligheidsplan van de organisatie door de gemeente bekeken en gekeurd.

De volgende twee punten, indekken en vermeerdering van regels, werd door de respondenten vaak samengenomen. Respondenten 2, 5, 7, 8 en 9 waren niet van mening dat er meer regels waren bijgekomen de laatste jaren. Respondent 7: *'wij gaan niet gelijk alles verplichten maar nemen het wel mee. Veiligheid is het belangrijkste op dit moment'*. Deze respondent stelde dat zij al jaren zo werkten en als het veilig was, dat de vergunning verleend werd. Ditzelfde gold ook voor respondent 8. Die stelde de nodige regels op maar was niet van mening dat er de laatste jaren meer regels bij waren gekomen. Zij werkten al sinds 2002 op deze manier in de regio. Wel merkte respondent 5 op dat er vanuit de adviserende diensten meer regels in het advies waren opgenomen de laatste tijd. Daarbij trok de politie zich steeds meer terug volgens respondent 7, waardoor er meer van de organisator werd geëist, wat weer terug te vinden was in de vergunningseisen. Respondent 1 was niet van mening dat er meer regels bij waren gekomen, maar dat er *'vanuit de hulpdiensten vaak te zware maatregelen zijn'*. Respondenten 3, 4 en 6 waren wel van mening dat er meer regels waren bijgekomen de laatste jaren, al dan niet door incidenten (Hoek van Holland, Duisburg, Pukkelpop). Respondent 3 stelde:

‘Dit komt door de rampen die gebeurd zijn, gemeenten hebben de neiging om alles precies te willen regelen, zodat wij erop aangekeken worden als het niet goed is. Als het mis gaat is het nooit de ondernemer, maar de gemeenten. Als de ondernemer zich niet aan de regels heeft gehouden is het de fout van de gemeente dat ze niet genoeg gehandhaafd heeft. Hierdoor ontstaat er een druk bij de gemeente om alles te willen regelen. Iedereen kijkt naar de gemeente. Steeds meer regels en controle, wat raar is in een tijd van deregulering. Op veiligheid zijn er steeds meer regels en details. Puur om in te dekken. Ontwikkeling van deze tijd. Komt zeker door de media. Wordt steeds meer verantwoordelijkheid bij de gemeente gelegd, ook waar die niet is’.

Respondent 4 beaamde dit door te stellen: *‘hoe ver moeten we alles dichtregelen? Maatschappelijke tendens; de overheid wordt direct afgerekend op haar gemeentelijke of haar daadwerkelijke falen dus de bestuurders voelen die druk wel om het goed dicht te regelen, dan kunnen ze achteraf in ieder geval niet erop afgerekend worden. Jij hebt alles gedaan om het goed te laten verlopen’.* Hierbij gaf deze het voorbeeld: *‘...maar als je kijkt naar de Schiphol-brand, daar zijn twee ministers en een burgemeester voor afgetreden. De politieke schuldvraag...heeft politieke gevolgen voor de positie van de bestuurder’.* Respondent 6 stelde dat *‘de vergunning als excuus wordt gebruikt, om zich in te dekken’.* Daarbij gaf respondent 3 aan dat er een vermeerdering aan regels te zien was: *‘aan de ene kant bezuinigen maar aan de andere kant worden de veiligheidseisen hoger. In veiligheid lijkt het wel of je het optelt, er gaan nooit eisen af. Nooit zeggen ze dat er een eis af kan, het wordt altijd meer meer meer, elke keer als er een incident is, wordt er wat verzonnen waardoor er meer moet’.* Daarnaast gaf deze aan dat die niet precies wist of er een omslag mogelijk was:

‘Veiligheid en risico-indekking; hoe kom je erbij dat hulpdiensten een eis loslaten die ooit gesteld is? Alle veiligheidsregels die je hebt, krijg je nooit meer weg. Een psychische grens, geldt voor elke branche...ook al is het nooit bewezen dat het werkt, moet je het toch blijven doen...want stel nou dat je het niet doet en het loopt mis, wat dan? Je kunt niet experimenteren met mensenlevens en met veiligheid. Je weet pas als het werkt als je het niet meer doet, maar dat durft niemand te proberen. Je komt er pas vanaf als een veiligheidsmaatregel een negatief effect heeft, ook al is het niet bewezen dat die geen positieve effect heeft, pas als het een negatief effect genereert kan het misschien geschrapt worden’.

Daarmee gaf deze respondent aan dat er zowel regels bijkwamen als dat er geen regels afgingen. Hierdoor werd het aantal dingen die van de organisator geëist werd en in de vergunning terug te vinden waren, alleen maar meer.

Het laatste punt, (sociale) media benoemde de meeste respondenten ook. Alleen respondent 9 stelde dat *‘andere factoren, zoals de media, niet van invloed waren op de vergunningaanvraag’.* Respondent 2 stelde dat het *‘huidige politieke klimaat niet van invloed was op de besluitvorming’.* Respondent 6 stelde dat het gebruik van de vergunning om in te dekken, *‘door de media onder de aandacht gebracht’* was en wees naar de media aandacht die incidenten kregen als oorzaak voor het indekken. Respondent 1 erkende dat de media incidenten onder de aandacht bracht maar stelde zelf geen gevolgen hieraan. Respondent 8 vertelde: *‘evenementen komen steeds meer op de voorgrond wat publiciteit betreft, zeker als het fout gaat. Het moet goed geregeld worden’.* En voegde hier later aan toe *‘als het fout gaat, wordt de gemeente erop aangekeken’.* Respondent 7 zei over de media: *‘in principe speelt de media geen rol, we letten er wel op, maar als alles veilig is gaat het gewoon door’.* Respondent 4 stelde dat de media een grote rol speelde en gaf een voorbeeld *‘onder*

vergrootglas van de media heeft het college besloten om het toe te staan'. Dit ging over het ingebruikneming van een pand in die gemeente voor dancefeesten. Daarnaast stelde deze *'media en publieke opinie zijn van invloed'*.

In tabel 5.10 zijn de gemeenten in verband gebracht met de modellen. Hierbij valt op dat drie gemeenten volgens één model werken; gemeenten A en C volgens het rationele model en gemeente F volgens het organisatorische model. De andere drie gemeenten vertonen mengvormen van de modellen waarbij gemeente B werkt volgens het organisatorische model en het politieke en model en gemeente D en E volgens alle drie de modellen.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|-------------|------------------|-----------------|------------------------|-----------------|
| Onzekerheid | Grote gemeenten | Gemeente A | | |
| | | Gemeente C | Gemeente B | Gemeente B |
| | Kleine gemeenten | Gemeente D | Gemeente D | Gemeente D |
| | | Gemeente E | Gemeente E | Gemeente E |
| | | | Gemeente F | |
| | | | | |

Tabel 5.10 De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator 'onzekerheid' door de gemeenten zelf.

In de volgende paragraaf zal de perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties ten aanzien van de gemeente met betrekking tot de indicator onzekerheid beschouwd worden.

5.5.2 Onzekerheid – Perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties

In gemeente A zeiden respondent 10 en 15 niets wat betreft het gebruik van een risicoanalyse door de gemeente. Respondent 20 stelde dat de aanvrager een quick scan doet. In gemeente B waren respondent 25 en 29 onduidelijk over het gebruik van een risicoanalyse bij de gemeente. Respondent 25 was niet bekend met het doen van een risicoanalyse en respondent 29 wist niet of het in die gemeente gedaan werd. Daarnaast gaf respondent 16 aan dat *'de aanvrager dat doet en de brandweer doet risicoanalyse op de eigen dingen'*. Respondent 21 gaf aan dat dit gebeurde in het veiligheidsoverleg, maar dat de gemeente een dancefeest alsnog als risicovol kon classificeren. In gemeente C gaf respondent 17 aan zelf geen scan te doen maar dat de gemeente dit deed. Daarbij vroeg deze zich af of als vanuit de eigen discipline nog een risicoanalyse gedaan werd *'je dan niet het werk overdoet?'*. *'En doe je dan over omdat je geen vertrouwen hebt in hetgeen wat aangevraagd is?'*. Respondent 12 gaf aan een monodisciplinaire analyse te doen maar dat *'er wel naar werd gestreefd dat de gemeente dit bij de aanvraag deed'*. In gemeente D gaf respondent 22 aan dat zij *'multidisciplinair proberen een risicoberekening te maken'*. In gemeente E gaven respondenten 13, 19 en 23 aan dat er in november een risicoscan door de gemeente werd gedaan en vervolgens een risicoanalyse door de veiligheidsregio. In gemeente F vertelden de respondenten niets over het feit of de gemeente een risicoanalyse deed.

Wat betreft het tweede en derde punt, indekken en vermeerdering van regels bij de gemeente, waren de meningen verdeeld. Bijna de helft van de respondenten (10, 11, 14, 15, 16, 17, 19, 22, 25, 26, 27 en 29) noemde dit helemaal niet. Dit betekent niet dat zij niets zeiden over indekken en vermeerdering van regels. Dit zeiden zij alleen niet over de gemeente. Wat zij wel noemden, zal in de volgende paragraaf aan bod komen. Respondent 12 stelde dat indekken *'zeer zeker ook het geval bij de gemeente'* was. Anderen stelden dat *'je beleid nodig hebt, anders krijg je gezeur en is het lastig weigeren'* (respondent 13, 18), maar waren hier verder onduidelijk in of er een vermeerdering van regels was. Daarnaast stelden

respondent 18 dat er geen sprake was van ‘verandering in de regelgeving’, maar dat het ‘misschien strakker nageleefd’ werd. Respondent 21 was stellig in zijn antwoord:

‘Gemeenten moeten veel beter nadenken of het een leesbare vergunning is en staat er nu echt in wat we echt belangrijk vinden want de tendens groeit om maar alles in die vergunning te zetten wat je bedenkt en vervolgens wordt zo ’n organisator verplicht om dat te volgen, maar er staat dan zoveel in dat het bijna niet te lezen is of te handhaven is. We hebben veel last van een indekcultuur, iedereen denkt nu al na wat hem mogelijk te wijten zou kunnen zijn als er iets mis gaat en dan willen ze ergens opgeschreven hebben dat er daar aan gedacht is’.

Respondent 20 had eenzelfde antwoord: *‘we hebben nu een culminatie van wet en regelgeving, we regelen ons werkelijk de blubber. Onder druk van bezuinigingen zal de gemeente zich ook terug gaan trekken, net als dat de politie nu al doet. Dan wordt het de eigen verantwoording van de organisator’.* Respondent 23 had ook een zelfde mening:

‘... als burgemeester, negatief gezegd, achteraf niet opgeknoopt wil worden dat je ergens niet aan gedacht hebt. De vergunningen hebben meer dat karakter dan een ander karakter...het ligt aan de gemeente en de burgemeester of het een ‘indekcultuur is’, de capaciteit die ze hebben voor het vergunningenbestand...daar is amper handhaving en de politie klaagt steen en been want die vinden dat als wij niet komen, dan komt er dus niemand? In hoeverre kun je dan als overheid zeggen dat je het dan niet in de indeksfeer doet. De burgemeester die geeft een vergunning uit maar controleert die niet. Dan is het in mijn mening in de indeksfeer....gemeentelijke toezicht is er niet...Als je iets in de vergunning zet wat niet mag, en het gaat fout dan kun je achteraf in ieder geval zeggen we hadden het geregeld, dan kan je alleen verweten worden dat je geen toezicht gehouden hebt..’.

Respondent 24 verteld: *‘wij hadden al controle op glaswerk voordat dat vanuit de gemeente verplicht werd. Wij hadden al hekken voordat dat verplicht werd, na Duisburg moest alles afgehekt worden en afgescheiden worden. Regels worden alleen maar aangescherpt...gemeente zoekt vaak ook een excuus, dancefeest Z op locatie B moest weg, vanuit oogpunt van de veiligheid, ze zaten op een terrein waar goederentreinen langskwamen met chemische stoffen, maar nu, twee jaar later staan ze langs het spoor op een nieuw terrein. Wordt als smoesje gebruikt’.* Daarnaast gaf respondent 28 aan: *‘wat je vaak ziet is dat ze zeggen “het is dit jaar een test en jullie hoeven er niks voor te betalen” en het jaar daarop is het in een keer verplicht want dan valt het goed en dan volgend jaar staat het dikgedrukt in de vergunning...je moet niet elke keer een leuk idee tot een vergunningseis maken, want dan krijg je zo ’n lijst met voorwaarden’.* Daarnaast stelde deze: *‘Voorheen maakte niemand zich daar druk om (het weer) en nu sinds Pukkelpop wordt dat in de vergunningeisen meegenomen. Dus je merkt dat doordat er dat soort dingen gebeuren dat er meer onrust komt en dat er sommige eisen bijkomen’.* Respondent 16: *‘Omdat het een B-evenement is, is er maar weinig veiligheidsoverleg maar door de bestuurlijke lading wordt er wel meer naar gekeken dan voorheen’.*

Wat betreft het laatste punt, (sociale) media, waren er weinig respondenten die dit punt letterlijk verbonden aan de gemeente. Alleen respondent 16 gaf aan: *‘bestuurlijke druk is goed merkbaar bij dancefeesten, gaat meestal gepaard met bepaalde media-aandacht’.* Alle andere respondenten hadden wel opmerkingen omtrent de (sociale) media, maar niet met betrekking tot de gemeente. Deze opmerkingen worden in de volgende paragraaf behandeld.

In tabel 5.11 is de visie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties over de gemeente in verband gebracht met de modellen. Hierbij is te zien dat alleen de brandweer (zowel bij grote als kleine gemeenten) en de dancefeest organisatie voor grote gemeenten geen mengvorm van de modellen zien. Zij ervaren dat de gemeenten volgens het organisatorische model werken. Daarnaast geven alle andere disciplines aan dat de gemeenten volgens een mengvorm werken, waarbij het politieke model aanwezig is. Daarbij vinden alleen de GHOR en de politie dat er in grote gemeenten ook volgens het rationale model gewerkt wordt.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|-------------|------------------|-----------------|---|--|
| Onzekerheid | Grote gemeenten | Politie | Politie Beveiliging Brandweer | Politie Beveiliging |
| | | GHOR | GHOR Dancefeest organisatie | GHOR |
| | Kleine gemeenten | | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | Politie Beveiliging GHOR Dancefeest organisatie |

Tabel 5.11. De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator 'onzekerheid' door de adviserende diensten en de dancefeest organisaties.

5.5.3 Onzekerheid – Visie adviserende diensten en dancefeest organisaties

Respondenten 10, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 en 23 gaven aan door het gezonde boerenverstand te gebruiken of eerder opgedane ervaring om de onzekerheid te minimaliseren. De overige respondenten hadden hierover geen mening of steunden op een handreiking of iets soortgelijks. Respondenten 10, 14, 15, 18 en 22 gaven hierbij aan zelf een monodisciplinaire scan/analyse/matrix te doen. Respondent 29 stelde dat zij zelf een soort risicoanalyse deden, maar niet in het format van de Handreiking Evenementenveiligheid. Zij hielden voornamelijk alle sociale media bij.

Wat betreft het tweede en derde punt, indekken en de vermeerdering van regels, kwamen een aantal verschillende visies naar voren. Respondent 10 vroeg zichzelf af hierover: *'weegt het economisch belang af tegen de veiligheid? Wordt afgewenteld op de hulpdiensten: politieke besluitvorming, hebben wij ook last van'*. Respondenten 20 en 29 waren van mening dat het niet ging om het indekken zozeer, maar meer dat er geen wil was. *'...je kunt niet alles indekken en met een onwillige hond is het onhandig jagen, je moet wel willen'* (respondent 29). Respondent 20 vertelde: *'er moet bereidheid zijn om te veranderen of om iets samen op te lossen. Anders komen er argumenten. Dat is niet omdat ik het niet kan, maar omdat ik er geen zin in heb. Alles kan mits, iedereen bereid is om mee te werken'*. Dit zeiden zij beide niet specifiek over een bepaalde discipline, maar over de samenwerking in het algemeen. Respondent 12 zei dat je je niet voor alles in kon dekken: *'weersproblemen kun je vaak niet voorzien en kun je je vaak niet voor indekken'*. Respondenten 16, 17 en 18 waren het hier mee eens. Deze drie respondenten waren het ook eens over *'dat je het aan de voorkant moet indekken'*.

Daarnaast vertelde respondent 16 over de tendens die deze ervoer: *'wat je nu ziet is dat een aantal risico's die we zien die wel allang hebben getakkeld en onderkend door maatregelen, dat we dat allemaal gaan uitschrijven...nu zijn we alles ook aan het uitschrijven zodat straks als die bestuurder dan komt het toch neer dat als het een keer gebeurt, dat we er dan toch naar gekeken hebben. Is de omgekeerde wereld, je hebt de risico's teruggebracht en dan heb je nu iets om te presenteren'*. Respondent 18 voegde toe: *'je moet alles ook goed*

documenteren'. Daarnaast waren, naast bovengenoemde, respondenten 21, 23 en 29 van mening dat er een 'indecultuur' heerste momenteel. Respondent 12 vertelde hierover: 'we zijn dan ook een stukje aan het indekken, het ligt niet bij mij'. Respondent 24 vertelde dat dit ook bij de politie te zien was: 'keuzes voor politie-inzit zitten altijd echt in de veilige marge, die zijn doodsbang dat als er achteraf blijkt dat ze het niet goed hebben gedaan, dan gaan er koppen vallen; better safe than sorry'.

Respondent 12: 'In Rotterdam had de politie het gedaan, sommige pionnetjes langs de lijn hadden niet goed opgelet of onderschat en dan krijg je de zwarte piet en tegenwoordig is men heel bang om de zwarte piet te krijgen. En dan gaan ze alles heel nauwkeurig indekken en dan krijg je dat je met de organisatie gaat spreken dat je meer beveiligers wil of bevoegde beveiligers en de locatie'.

Voor de rest zijn de belangrijkste bevindingen wat betreft indekken en de vermeerdering van regels in de vorige paragraaf aan de orde gekomen.

Het volgende punt, scenario's, werd verschillend bekeken door de respondenten. Sommige respondenten gaven aan met table top-scenario's te werken (respondenten 13, 19, 23, 28, 29). Andere respondenten gaven aan graag oefeningen of table top-scenario's te houden, maar dat dit nog niet het geval was (respondenten 17 en 20). De overige respondenten gaven aan dat er scenario's op papier beschreven waren door de organisatie (respondenten 11, 14, 16, 21, 22 en 26) of hadden hier niets over te melden (respondenten 10, 12, 15, 18, 24, 25, 27).

Wat betreft (sociale) media, gaven vooral respondenten 10, 12, 13, 14, 19, 20, 22, 23, 28 en 29 het belang aan van dit bij te houden. Respondent 28 vertelde: 'Je hebt gewoon te maken met vooroordelen vanuit de maatschappij die gevoed worden door de media die niet helemaal zo zijn...de media wil het liefste horen dat er wat fout gaat...als het goed gaat moet je PR pushen'. Respondent 22 beaamde dat de media van invloed is: 'je beeld wordt wel beïnvloed door de media, maar als je zelf bij het feest komt, kun je zelf daar een goed beeld van krijgen'. Respondent 19 zei hierover: 'de media heeft impact, die meet alles breed uit en er moet iemand verantwoordelijk voor gesteld worden, misschien maar goed want dan komt er een besef, maar je moet niet alles teveel regelen want je kunt niet alles in de hand houden'. Respondent 19 vertelde daarnaast ook: 'tegenwoordig heeft de politie zoveel contact met voetbalsupporters dat ze nu dat risico dicht kunnen timmeren, dus dat is aan het verdwijnen'.

In tabel 5.12 op de volgende pagina is de visie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties in verband gebracht met de modellen. Hierbij zijn wederom mengvormen te zien waarbij alleen de beveiliging (bij zowel grote als kleine gemeenten) en de dancefeest organisaties (bij grote gemeenten) enkel werken volgens het rationele model. De politie (grote gemeenten) en de brandweer (kleine gemeenten) hebben een mengvorm van alle drie de modellen. De overigen op de dancefeest organisatie (kleine gemeenten) na hebben een mengvorm van het rationele model en het organisatorische model. De dancefeest organisaties bij kleine gemeenten hebben een mengvorm van het rationele model en het politieke model.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|-------------|------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Onzekerheid | Grote gemeenten | Politie | Politie | Politie |
| | | Beveiliging | | |
| | | Brandweer | Brandweer | |
| | | GHOR | GHOR | |
| | Kleine gemeenten | Dancefeest organisatie | | |
| | | Politie | Politie | |
| | | Beveiliging | | |
| | | Brandweer | Brandweer | Brandweer |
| | | GHOR | GHOR | |
| | | Dancefeest organisatie | | Dancefeest organisatie |

Tabel 5.12. De verdeling van de adviserende diensten en dancefeest organisaties bij de modellen voor de indicator 'onzekerheid'.

Wanneer de tabellen 5.10, 5.11 en 5.12 samengenomen worden is er te zien dat de gemeenten B, D en E volgens mengvormen werken en gemeente A, C en F volgens een van de modellen werken. Hierbij werken gemeenten B, D en E ook met het politieke model en gemeente B, D, E en F ook volgens het organisatorische model. De perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties is dat de gemeenten voornamelijk volgens een mengvorm van het organisatorische model werken en het politieke model. Daarbij werken de adviserende diensten en de dancefeest organisaties allemaal volgens het rationele model en sommigen met een mengvorm daarvan.

5.6.1 Verantwoording – gemeente

In deze paragraaf wordt de verantwoording rondom incidenten behandeld. Hierbij wordt er gekeken naar wie er verantwoordelijk is en of die ook daadwerkelijk verantwoordelijk wordt geacht. In deze paragraaf zal het verantwoordelijkheidsvraagstuk centraal staan.

Respondenten 2, 6 en 9 hadden weinig te melden over dit onderwerp. Respondent 1 vond dat het de taak was van de gemeente om 'vooraf alles goed te checken en handhaven'. Daarbij stelde deze: 'burgemeester met een dubbele pet; eindverantwoordelijk maar ook hoofd van het korps, waardoor het besluit niet altijd objectief kan zijn'. Respondent 3 vertelde over de:

'eeuwige discussie in vergunningverlening: hoe ver ga je en in hoeverre ga je in detail, wat laten we over aan de onderneming en wat niet?...gemeenten hebben de neiging om alles precies te willen regelen, omdat wij erop aangekeken worden als het niet goed is. Als het mis gaat is het nooit de ondernemer, maar de gemeenten, als de ondernemer zich niet aan de regels heeft gehouden is het de fout van de gemeenten dat ze niet genoeg gehandhaafd hebben. Hierdoor ontstaat er een druk bij de gemeente om alles te willen regelen. Iedereen kijkt naar de gemeente...wordt steeds meer verantwoordelijkheid bij de gemeente gelegd ook waar die niet is'.

Daarnaast is deze van mening dat 'in de vergunning duidelijk moet staan wie waarvoor verantwoordelijk is'. Respondenten 3, 4, 5, 7 en 8 onderkennen dat de burgemeester eindverantwoordelijk is waarbij respondent 4 stelt: 'goed dat de burgemeester als bestuurlijk orgaan verantwoordelijk is, hij heeft de onderhandelingspositie om het feest te annuleren in college'. Respondent 4 ging door:

'het verantwoordelijkheidsvraagstuk, sinds Enschede en Volendam, gelijk wordt er gekeken naar de overheid, hoe is er vergund en gehandhaafd. Wil je overal verantwoordelijk voor zijn? Wat is de verantwoordelijkheid van de organisator? ...tot waar ga je, en wanneer houdt de verantwoordelijkheid op? Bij de politie zeggen ze steeds vaker, we hebben de capaciteit niet hiervoor. Gemeente, kiest maar wat u liever heeft'. Daarbij gaf deze aan dat ze de 'komende jaren veel kritischer kijken naar waar de verantwoordelijkheid ligt. Bij de gemeente of organisatie'.

Respondent 5 stelde: *'de meeste evenementen vinden plaats op openbare ruimten en dan is de gemeente verantwoordelijk...de burgemeester is eindverantwoordelijk en de hulpdiensten worden te vriend gehouden'*. Respondent 7 stelt dat deze *'de burgemeester adviseert en hij besluit, hij is eindverantwoordelijk'*. Respondent 8 zei hierover: *'als het fout gaat, wordt de gemeente er op aangekeken...ik maak dat besluit niet, dat maakt de burgemeester'*. Daarnaast stelt respondent 4 de vraag: *'eigen risico bij feesten? Is dat niet voor de bezoekers?'*

Respondent 7 vertelde dat er *'in het calamiteitenplan van de organisatie, scenario's waren uitgewerkt waarbij alle verantwoordelijkheden vermeld stonden'*. Respondent 5 was van mening dat elke discipline verantwoordelijk was voor zijn eigen stukje: *'Er zitten ook aspecten in die de gemeente niet kan weten. Zoals terrein (is voor de brandweer). De cijfertjes die worden bij de gemeente neergelegd om te beoordelen, maar die het niet kan beoordelen. Bezoekersgroepen van artiesten is voor de politie en niet voor de gemeente. Hoogstens de line up leveren en dan hopen dat de politie er ook even naar kijkt'*. Daarnaast vroeg respondent 3 zich af: *'stel dat de vergunning helemaal in orde was, maar dat de ondernemer de regels niet nageleefd heeft, wie is er dan verantwoordelijk? Was er niet genoeg toezicht? Maar waarom zou er zoveel toezicht moeten zijn? Hoe zorg je dat een ondernemer zich aan de regels houdt?'*. Respondent 8: *'evenementen komen meer op de voorgrond, zeker als het fout gaat...Als er wat fout gaat, wordt de gemeente er op aangekeken'*. Respondent 3 zei over de formele verantwoordelijkheid van de burgemeester het volgende: *'men verwacht het dat de burgemeester voor alles verantwoordelijk is. Dat hij een rol heeft in alles. De verwachting, de media verwacht en legt een bepaalde druk, en omdat de media die verwachting heeft gewekt hebben de burgers die nu ook. De media heeft de verantwoordelijkheid voor de burgemeester gecreëerd'*.

Als laatste was het onduidelijk bij alle gemeenten wie er met de media communiceerde wanneer er een incident voorviel. Alleen respondent 3 bemerkte dat de burgemeester door de media werd gevraagd wat deze aan de situatie had gedaan en aan het doen was. Alle andere respondenten noemde dit niet expliciet.

In tabel 5.13 op de volgende pagina zijn de gemeenten in verband gebracht met de modellen. Het valt op dat gemeenten A, C D en F alleen volgens het organisatorische model werken. Deze gemeenten zijn van mening dat de burgemeester eindverantwoordelijk is in het geval van een incident. Zij geven niet expliciet aan dat de media hier een grote rol in heeft en daarbij is de burgemeester voor alles verantwoordelijk, ongeacht of deze iets te maken heeft met het incident. Daarbij geeft gemeente C aan dat elke discipline verantwoordelijk is voor zijn eigen stukje maar dat de burgemeester eindverantwoordelijk is aangezien deze de vergunning ondertekent. De media word hier ook niet expliciet genoemd. Dit is anders in gemeenten B en E, waar wel de media expliciet genoemd word. Zij stellen beide dat de media er voor zorgt dat de gemeente (en daarbij de burgemeester) verantwoordelijk is in het geval van een incident. Daarnaast geven ook deze gemeenten aan dat volgens de APV de burgemeester eindverantwoordelijk is.

| | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|----------------|------------------|--|-----------------|
| Verantwoording | Grote gemeenten | Gemeente A Gemeente B Gemeente C | Gemeente B |
| | Kleine gemeenten | Gemeente D Gemeente E Gemeente F | Gemeente E |

Tabel 5.13. De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator 'verantwoording' door de gemeenten zelf.

5.6.2 Verantwoording – Perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties

Wat betreft het verantwoordelijkheidsvraagstuk was er een tweedeling te zien binnen de gemeente, die bij veel respondenten was opgevallen. Respondent 23 verwoordde dit als volgt:

‘Nationaal ben ik van mening dat de visie is; laat het aan de organisator, stel de voorwaarden, maar wij willen er zo min mogelijk last van hebben. En de misschien oude gedachte dat “ja maar als je het misschien niet controleert en je bent niet aanwezig, dan ben je te laat”. “En hoeveel moet je dan neerzetten”?... de ene zegt dat het “in de vergunning staat en dat moeten we handhaven” en de ander zegt “dat staat in de vergunning en als het fout gaat is het hun probleem, juridisch gezien”. Dit is een maatschappelijke visie. Liberaal zit je in de laatste visie. De organisator wordt als vervuiler gezien en we willen geen last van je hebben. Voorheen was the sky the limit, nu zijn er bezuinigingen en wordt er gezegd dat we wettelijke aanrijtjden hebt’.

Wat deze respondent goed verwoord is de belangrijkste bevinding wat betreft de indicator verantwoording. Aan de ene kant de visie dat de gemeente de eisen opstelt en deze zelf handhaaft en aan de andere kant de visie dat de gemeente de vergunning opstelt en dat het aan de organisator is om er zorg voor te dragen dat er aan de gestelde eisen wordt voldaan. De eerste visie is de ‘klassieke’ visie waarbij de gemeente meer verantwoordelijkheid op zich neemt. De tweede ‘liberale’ visie behelst het gedachtegoed dat de organisator een dancefeest wil organiseren en daar dus zelf verantwoordelijk voor is. Bij deze tweede visie komt de gemeente meer op de achtergrond en trekt zich als het ware terug. Deze laatste visie werd door een aantal respondenten (10, 16, 19, 20, 23, 28, 29) ervaren. Respondent 16: *‘als overheid, als je op de hoogte bent van overtredingen, heb je wel een plicht om op te treden en als je dus op de hoogte bent van een potentieel gevaarlijke situatie, bijvoorbeeld slechtweer bij een evenement, dan is de vraag maar welk verschoningsrecht je hebt om je daaraan te onttrekken. Stel dat je zorgt dat je voldoende informatie geeft aan mensen om hun eigen overweging te kunnen maken, dan heb je als overheid je rol gepakt’.*

Daarnaast zei respondent 20: *‘kritiekpuntje naar de gemeente is dat zij ons wel eens gebruiken om zelf in de luwte te kunnen blijven als het gaat om voorwaarden opleggen of om het weigeren van evenementen, waar het niet zou hoeven, omdat ze zelf de verantwoordelijkheid hebben. Wij worden dan wel gebruikt om te kijken of het minder kan, stukje vrijheid, of dat wij als breekijzer worden gebruikt om naar een organisatie te zeggen hoe het moet, en de gemeente houdt zich uit de wind en wij zijn de kwade genius’.* Respondent 28 was van mening dat niet alles aan de dancefeest organisatie overgelaten moest worden, maar dat er een middenweg moest zijn: *‘wij hebben niet geleerd voor veiligheid en de basisdingen hebben wij heus wel in huis en de gemeente heeft voor rampen wel geleerd en ik denk dat een open gesprek de beste verhouding is, gewoon open gediscussieerd waarin wordt gezegd is dit reëel of niet, in plaats van dat het vanuit de gemeente opgelegd wordt’.*

Daarnaast gaf respondent 13 aan dat *‘de (dancefeest organisatie) branche ook aan een handboek gehouden moet worden’*. Dit zou ook voor de gemeente moeten gelden, dat *‘de branche ook de gemeente aan kwaliteit moet kunnen houden, want wie checkt of het klopt?’*. Deze respondent was van mening dat alle partijen elkaar moesten blijven controleren waarbij dit zowel gold voor de dancefeest organisatie als voor de gemeente.

In tabel 5.14 is de perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties over de gemeente in verband gebracht met de modellen. Hierbij is te zien dat de brandweer en de dancefeest organisatie van mening zijn dat de gemeente alleen volgens het organisatorische model werkt. Daarin maken zij geen onderscheid tussen grote en kleine gemeenten. De beveiliging vindt dat zowel de grote als kleine gemeenten werken volgens het politieke model. De GHOR is daarnaast van mening dat bij grote gemeenten deze volgens het organisatorische model werken. Volgens de GHOR (kleine gemeenten) en de politie (kleine gemeenten) werkt de gemeente met een mengvorm van het organisatorische model en het politieke model. De politie (grote gemeenten) is van mening dat de gemeente volgens een mengvorm van alle drie de modellen werkt.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|----------------|------------------|-----------------|--|--------------------------------|
| Verantwoording | Grote gemeenten | Politie | Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | Politie Beveiliging |
| | Kleine gemeenten | | Politie Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | Politie Beveiliging GHOR |

Tabel 5.14. De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator ‘verantwoording’ door de adviserende diensten en de dancefeest organisaties.

5.6.3 Verantwoording – Visie adviserende diensten en dancefeest organisaties

De belangrijkste bevinding in de vorige paragraaf, dat de gemeente een terugtrekkende beweging aan het maken is, geldt niet alleen voor de gemeenten maar ook voor de adviserende diensten. Vooral de politie gaf dit zelf aan en stelde daarbij de verantwoordelijkheid meer bij de organisatie te willen leggen. Respondent 10: *‘...wij zitten uiteindelijk met de gebakken peren als het fout gaat, ja zij ook, maar wij moeten ook aan onszelf denken, want als wij het niet kunnen opknappen, wie komt het dan opknappen? Willen dat de rol van de politie minder wordt, dat de verantwoordelijkheid steeds meer bij de organisatie ligt qua veiligheid en de gemeente de regie voert’*. Respondent 12 voegde hieraan toe *‘de terugtrekking zit ook bij de capaciteit, die kun je maar 1x uitgeven’*. Respondent 20: *‘Onder druk van bezuinigingen zal de gemeente zich ook terug gaan trekken, net als dat de politie nu al doet. Dan wordt het de eigen verantwoording van de organisator’*. Respondent 29 stelde *‘bij grote evenementen zegt de politie vaak, nou wij gaan naar het bureau, nee BLIJF. De lijnen moeten heel kort blijven’*. Respondent 13: *‘vroeger deden we alles en nu als politie zeggen we ho eens even, gemeente het is jouw feestje, jij hebt handhavers’*. Respondent 10 gaf aan dat de verantwoordelijkheid meer bij de dancefeest organisatie moest liggen: *‘de politie moet toch aanwezig zijn, dus wij hebben belang om het van te voren zo te regelen dat de organisatie vooraf zijn verantwoordelijkheid pakt’*. Respondent 17 deelde deze mening: *‘het is niet ons feestje, maar het feestje van de organisatie, als hij een brandweerauto wil, kan hij die zo huren. En een belletje en je hebt geen peloton politie staan’*.

Respondent 12 vertelde hoe het in gemeente C ging: *‘in de regel is de politie betrokken, maar buiten de regel, kijk hoe ver gaan wij in dat de organisatie zijn eigen broek op moet houden, als wij daar niet nodig zijn, zijn wij er niet. Die inschatting maken wij en is op basis van de beveiliging en het bezoekersaantal. Bij grotere evenementen zijn wij steeds vaker niet aanwezig, of ja, wel feitelijk maar niet zichtbaar aanwezig, dus als dan de beveiliging komt van ‘we hebben een vechtpartij’ gaat het via beveiliging, hoofdbeveiliging, organisatie naar de politie en dat heeft tijd nodig. We hebben personeel dan wel vrij gemaakt voor het evenement puur voor de openbare orde maar dan zijn we met andere dingen bezig, auto-inbraken, overlast in de wijk in de buurt...’.*

Daarbij was er ook een tendens te zien dat de politie niet langer meer verantwoordelijk wilde zijn voor de veiligheid op het terrein van het dancefeest. Op het terrein, zo werd gesteld, zou de verantwoordelijkheid van de dancefeest organisatie en de beveiliging zijn en buiten de hekken zou de verantwoordelijkheid van de politie zijn. Respondent 29 beaamde dit: *‘beveiliging binnen de hekken en de politie buiten de hekken, zegt de politie’.* Respondent 14 onderschreef dit door te vertellen: *‘het terrein zelf, daar komen wij in principe niet op en dat is aan de organisator om te zorgen dat ze genoeg beveiliging hebben daar’.* Respondenten 10, 11, 12, 13, 14 gaven allemaal aan in meer of mindere mate hun diensten terug te trekken en alleen daar aanwezig te zijn waar het nodig was.

Daarnaast was er bij de GHOR ook een terugtrekkende beweging te zien, hoewel dit al langer aan de gang was. Er werden namelijk al langere tijd particuliere bedrijven (zoals EMS) ingehuurd die de gezondheid op het evenement waarborgde. Respondent 20 gaf een dilemma aan waar de GHOR mee zat: *‘Ik kan niet controleren, als ik later hoor dat er te weinig toiletten waren, dan kan ik naar de gemeente toe en vragen of zij daar volgende keer op willen letten. Wij doen ook mee aan de schouw, maar dan zonder rechtspositie en dan moet ik dat communiceren naar de gemeente en die moet dan actie ondernemen’.* Respondenten 21 en 22 ervoeren dit niet zo.

Daarnaast was de brandweer minder tijdens het dancefeest aanwezig als voorheen, zoals eerder al vermeld. Respondent 16 hierover: *‘we maken een terugtrekkende beweging..’.* Respondenten 17 en 19 waren het hier mee eens terwijl respondenten 15 en 18 dit niet benoemden.

In tabel 5.15 op de volgende pagina zijn de adviserende diensten en de dancefeest organisaties in verband gebracht met de modellen. Hierbij is te zien dat beveiliging en de dancefeest organisaties volgens het rationele model werken. Dit is zowel voor de grote als de kleine gemeenten het geval. De GHOR werkt volgens een mengvorm van het organisatorische en het politieke model. Dit is zowel bij de grote als bij de kleine gemeenten. Bij de politie en de brandweer is er ook een mengvorm te zien, hoewel deze wel verschilt bij de grote en kleine gemeenten. Bij de grote gemeenten werken zowel de politie als de brandweer met een mengvorm van het organisatorische en het politieke model. Bij de kleine gemeenten werkt de politie met een mengvorm van alle modellen en de brandweer alleen met het organisatorische model.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|----------------|-------------------------|--|------------------------|-------------------|
| Verantwoording | Grote gemeenten | Beveiliging | Politie | Politie |
| | | | Brandweer GHOR | Brandweer GHOR |
| | Kleine gemeenten | Dancefeest organisatie Politie Beveiliging | Politie | Politie |
| | | | Brandweer GHOR | GHOR |
| | Dancefeest organisaties | | | |

Tabel 5.15. De verdeling van de adviserende diensten en dancefeest organisaties bij de modellen voor de indicator 'verantwoording'.

Wanneer de tabellen 5.13, 5.14 en 5.15 in combinatie met elkaar worden beschouwd, is er te zien dat de gemeente vooral volgens het organisatorische model werkt en bij twee gemeenten ook volgens het politieke model. De perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties is voornamelijk een mengvorm van het organisatorische en het politieke model. De adviserende diensten en de dancefeest organisaties zelf werken, op de beveiliging en dancefeest organisaties na, vooral met een mengvorm van de modellen die voornamelijk het organisatorische en het politieke model bevat.

5.7.1 Maatregelen – gemeente

In deze paragraaf staat de laatste indicator van het begrip risico centraal, maatregelen. Hierbij zullen de te nemen maatregelen of de reeds genomen maatregelen behandeld worden waarbij ook gekeken wordt naar wie deze maatregelen neemt en waarop dit gebaseerd is.

Alle respondenten gaven aan dat zij geen incident hadden meegemaakt. Hierdoor was het lastig om te bevragen welke maatregelen er genomen zouden worden als gevolg van een incident. Respondent 1 gaf wel een maatregel aan die gold binnen de gemeente: *'momenteel gesplitst; aparte toezicht en handhaving. Wordt teruggedraaid.. wordt amper gehandhaafd'*. De reden hiervoor was dat er amper werd gehandhaafd en dat de twee afdelingen soms langs elkaar heen werkten. Daardoor was er besloten om dit terug te draaien. Daarnaast waren er al wel eerder maatregelen genomen, al was het niet duidelijk of dit een gevolg was van een incident: *'ook hebben bepaalde locaties toegewezen gekregen hoeveel feesten zij per jaar mogen houden en met wat voor muziek'*. Respondent 3 zei: *'je hebt niet per se beleid nodig om voorwaarden te stellen maar is wel makkelijk bij de rechter, je hebt dan een motivering'*. In die gemeente werden de beleidsregels rondom dancefeesten herschreven. De motivering hierachter was dat in het geval dat de gemeente ergens verantwoordelijk voor werd geacht, zij terug kon grijpen op het beleid. Deze respondent stelde verder: *'bestuurlijk gevoelige evenementen, word er uitvoerig overleg gepleegd om het evenement toch te laten plaatsvinden. Wat is de achterliggende oorzaak dat het niet kan? Dan wordt er overleg gepleegd zodat het toch kan? Heel veel weigeringen worden in overleg opgelost'*. Daarnaast werd er niet ingegaan op de te nemen maatregelen in het geval van een incident door deze respondent.

Volgens respondent 4 waren er wat veranderingen binnen de gemeente: *'handhaven en vergunningverlening zijn apart. Diegene die de vergunning maakt is sinds kort ook bij de afdeling veiligheid (waar deze respondent werkzaam was)'*. De reden hiervoor was dat deze gemeente minder langs elkaar heen moest werken. In deze gemeente was er wel een maatregel genomen, om *'met uitzonderingen daar gelaten, gratis dancefeesten niet toe te laten'*.

Zowel respondent 5 als 6 gaven aan dat risico's niet geheel weg te halen waren, maar dat door een pragmatische en persoonlijke aanpak de risico's verminderd zouden kunnen worden en niet door extra maatregelen te stellen. Respondent 6: *'extra voorwaarden niet helpen voor risico's'*. Respondenten 6 en 7 gaven aan dat er in het verleden problemen waren geweest met omwonenden bij een dancefeest. Een maatregel die in beide gevallen getroffen was, was dat er *'door goed overleg een covenant opgesteld was'* waardoor dit probleem werd ondervangen. Daarnaast zei respondent 7 dat zij werkten met *'een eigen evenementenbeleid waarin staat wat wel en niet mag en waar ze op gaan letten'*. Respondent 6 vertelde: *'Onpraktische ontwikkelingen gaan hand in hand met een juridisering van het land. Onze maatschappij heeft angsthazen gecreëerd. Niemand durft meer leiding te nemen'*. Respondent 5 stelde: *'Hoek van Holland heeft veel gedaan in evenementenland. Ook de reorganisatie van de politie zorgde ervoor dat we opnieuw moesten zoeken naar contactpersonen'*.

Naast deze bevindingen was ook de komst van de veiligheidsregio een belangrijk aspect. Door de regionale aanpak zou het makkelijker zijn om incidenten in een vroeg stadium te ondervangen. Daarbij waren veel rampen gemeentegrensoverschrijdend. Deze maatregel zorgde wel voor een moeizame samenwerking tussen de disciplines; gemeenten waren nog lokaal georganiseerd, de brandweer en de GHOR waren in het proces van zich regionaal te organiseren en de politie was op het moment van dit onderzoek nog regionaal georganiseerd, maar ging naar een landelijke organisatie. Respondent 8 gaf aan dat er veel gesteund werd op het veiligheidsregio *'heel erg blij met veiligheidsregio, open visie, ze weten ook ongelooflijk veel en zijn er de hele tijd ook mee bezig dus dat is heel prettig samen werken met ze, een goede kracht om erbij te hebben'*. Respondent 1 gaf aan dat de GHOR en de brandweer zich nu aan het verenigen waren in het veiligheidsregio om zo ook een stem te krijgen in het proces. Hij vroeg zich hier bij af wie hen controleerde. Daarnaast was deze van mening dat *'vanuit de hulpdiensten vaak te zware maatregelen waardoor een dancefeest niet meer gehouden kan worden, doordat er eerder iets fout is gegaan bij een ander evenement'*. Respondent 7 vertelde: *'bij de politie wordt het steeds strenger en de organisatie moet dan meer maatregelen treffen'*.

Als laatste bevinding waren er een aantal veranderingen als gevolg van bezuinigingen die doorgevoerd werden. De eerdergenoemde terugtrekking van de gemeente en de adviserende diensten was daar een van. Respondent 8 kwam met een andere tendens: *'de algemene trend in Nederland is momenteel voornamelijk APV-gelegenheden en drank en horeca lager in te schalen qua opleiding en dan ga je dat wel krijgen (...niet verder denken dan de voorgestelde richtlijnen en de vastgestelde procedures volgen zonder nadenken)...door bezuinigingen...en onderschatting van de APV in het algemeen...dat moeten twee-minuten-vergunningen worden en dat is zorgelijk. Als mensen alleen maar kijken A B C D, oké het klopt, je krijgt hem, ga je problemen krijgen'*.

In tabel 5.16 op de volgende pagina zijn de gemeenten in verband gebracht met de modellen. Wat hierbij opvalt, is dat geen enkele gemeente volgens het politieke model werkt. Daarnaast valt op dat alle grote gemeenten werken met een mengvorm van het rationele model en het organisatorische model en dat alle kleine gemeenten niet met een mengvorm werken. Gemeente D en E werken volgens het rationele model en gemeente F volgens het organisatorische model.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|-------------|------------------|-----------------|------------------------|-----------------|
| Maatregelen | Grote gemeenten | Gemeente A | Gemeente A | |
| | | Gemeente B | Gemeente B | |
| | | Gemeente C | Gemeente C | |
| | Kleine gemeenten | Gemeente D | | |
| | | Gemeente E | | |
| | | | Gemeente F | |

Tabel 5.16 De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator 'maatregelen' door de gemeenten zelf.

5.7.2 Maatregelen – Perceptie adviserende diensten en dancefeest organisaties

De maatregelen die door de gemeente genomen werden haakten in op de 'liberale' visie dat de organisatie zelf moest zorgen voor de veiligheid. Of zoals respondent 23 verwoordde 'de vervuiler betaalt' waarbij de organisatie als vervuiler werd gezien. Alle respondenten op respondent 9 na gaven aan dat er sinds het Hoek van Holland en het Duisburg incident er veel veranderd was. Respondent 28 gaf aan dat de maatregelen soms te ver gaan: *'naarmate de gemeente fanatieker wordt, kost het de organisatie meer geld omdat ze steeds meer eisen dus de organisatie heeft een dubbel belang bij. Table top oefening; wilde apart wat voor de politie en het kost de organisatie veel en het is wel heel leuk maar het kost wel veel en daar houdt de gemeente vaak geen rekening mee. En het is lastig om daar als organisatie mee om te gaan want waar moet je de lijn trekken, want je bent wel afhankelijk van de gemeente voor de vergunning, af en toe is het wellicht wel wat overdreven; drugshond om bij de opbouw elke dag het terrein te controleren, en dan is dat wel een beetje vergaand, wanneer zeg je ho ho dit gaat te ver zonder dat je vergunning in het geding komt, wij willen natuurlijk ook een veilig feest'*. Daarnaast was deze respondent van mening dat de gemeente wat meer maatregelen mocht nemen om de 'wildgroei aan evenementen' tegen te gaan: *'hoop dat er een landelijke standaard komt zodat het niet afhankelijk is van incidenten. Daarbij is er ook een enorme wildgroei aan evenementen, dus de incidenten zullen ook toenemen, elke kleine gemeente heeft zijn festival, heeft de gemeente daar ook niet een functie in om te zeggen wat wel mag en wat niet?'*.

Respondenten 24, 25, 27 en 28 zagen daarnaast wel heil in een landelijk gestandaardiseerde vergunningaanvraag.

Als laatste vertelde respondent 23 over een tendens die bij de gemeente speelde wat betreft de GHOR-advisering: *'de verzwarende omstandigheden moeten door de gemeente zelf ingevuld worden. Maar als je een ambtenaar hebt die maar twee dagen in de week werkt, kun je je afvragen of je daar voldoende tijd en zicht op hebt of dat je dat goed doet. Dus moet ik alles controleren achteraf. Wordt ingezet als efficiëntieslag maar loopt uit op wantrouwen en een hoop extra werk'*. Daarnaast: *'advisering GHOR werd betaald uit algemene gelden dat moet de organisator nu betalen, probleem hiervan is dat een evenement met veiligheidsaandacht word een bedrag voor gevraagd, advies en controle tijdens evenement, dat het voor gemeenten lucratief is om uit die verzwarende omstandigheden te blijven. Om uit die maatwerkadviezen te blijven. En dan ben je een kleine gemeente in zwaar weer en een ambtenaar die er twee dagen in de week tijd voor heeft, kun je je afvragen of er vanuit de inhoud gekeken wordt of dat er andere belangen gaan spelen'*.

In tabel 5.17 is de perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties over de gemeente in verband gebracht met de modellen. Hierbij valt op dat alle adviserende diensten en de dancefeest organisaties van mening zijn dat zowel de grote als de kleine gemeenten volgens een mengvorm van het organisatorische model en het politieke model werken.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|-------------|------------------|-----------------|---|---|
| Maatregelen | Grote gemeenten | | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie |
| | Kleine gemeenten | | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie | Politie Beveiliging Brandweer GHOR Dancefeest organisatie |

Tabel 5.17 De verdeling van de gemeenten bij de modellen voor de indicator 'maatregelen' door de adviserende diensten en de dancefeest organisaties.

5.7.3 Maatregelen – Visie adviserende diensten en dancefeest organisaties

De maatregelen die genomen werden na een incident waren voor sommige respondenten (20, 23, 24, 28, 29) duidelijk. Zij stelden dat door Hoek van Holland de politie nu een terugtrekkende beweging aan het maken was om zo de verantwoordelijkheid van de politie naar de organisatie over te hevelen. Respondent 12: *'Hoek van Holland: de paniek heeft toegeslagen, iedereen denkt meer in scenario's en vaak de vreemdste scenario's waar rekening mee gehouden moet worden. Men ziet vaak ook beren op de weg. We zijn dan ook een stukje aan het indekken, het ligt niet bij mij'*. Respondent 16: *'komt door Den Haag, deregulering en het gaat nu wel heel erg hard momenteel, dat zijn natuurlijk bestuurlijke keuzes maar dat gaat het wel worden. En door Duisburg wordt het wel zichtbaar. Bestuurlijke druk is goed merkbaar bij dancefeesten, gaat meestal gepaard met bepaalde media-aandacht.... Je merkt dat als zoiets zich voordoet (Hoek van Holland) dan gaat alles scherper als daarvoor, is ook om van te leren'*. Respondent 21: *'Gemeenten worden strakker in termijnen'*. Respondent 23: *'maatschappelijke visie is reactiever geworden, zwaardere straffen, wietpas, wordt allemaal moeilijker, minder liberaal meer conservatief'*. Respondent 27: *'moeilijker om een evenement te organiseren. Organisator mag geen strafblad hebben, meer lastige vragen'*. Respondent 24: *'regels worden aangescherpt, lastiger om iets te organiseren. Organisatie moet boeten voor fouten gemeente en politie'*. Respondent 28: *'na Hoek van Holland kwamen er eisen waardoor een kleine organisatie failliet is gegaan.'*

Daarnaast vroegen sommige respondenten het volgende af: *'de organisatie maakt een hoop geld en maatschappelijk kost het heel veel, moeten wij er nog wel staan? Vanuit een maatschappelijk belang zitten wij daar, betaald uit maatschappelijke gelden.'* (respondent 23).

In tabel 5.18 op de volgende pagina zijn de adviserende diensten en de dancefeest organisaties in verband gebracht met de modellen. Hierbij valt het op dat de beveiliging en de dancefeest organisatie bij zowel de grote als kleine gemeenten werken volgens het rationele model en de brandweer volgens het organisatorische model. De politie en de GHOR werken volgens mengvormen van de modellen waarbij de GHOR volgens het rationele en het organisatorische model werken en de politie in grote gemeenten volgens het organisatorische en het politieke model. In kleine gemeenten werkt de politie volgens het politieke model.

| | | Rationele model | Organisatorische model | Politieke model |
|-------------|------------------|------------------------|------------------------|-----------------|
| Maatregelen | Grote gemeenten | Beveiliging | Politie | Politie |
| | | GHOR | Brandweer | |
| | | Dancefeest organisatie | GHOR | |
| | Kleine gemeenten | Beveiliging | | Politie |
| | | GHOR | Brandweer | |
| | | Dancefeest organisatie | GHOR | |

Tabel 5.18. De verdeling van de adviserende diensten en dancefeest organisaties bij de modellen voor de indicator 'maatregelen'.

Als tabel 5.16, 5.17 en 5.18 in combinatie met elkaar worden beschouwd, is er te zien dat de gemeenten voornamelijk volgens een mengvorm van het rationele model en het organisatorische model werken. De perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties is echter dat de gemeenten allemaal volgens een mengvorm van het organisatorische en het politieke model werken. Wat betreft de adviserende diensten, werken de politie in kleine gemeenten alleen volgens het politieke model en in grote gemeenten met een mengvorm van dit en het organisatorische model. De GHOR werkt zowel in grote als kleine gemeenten volgens het rationele en het organisatorische model en de brandweer volgens het organisatorische model. De beveiliging en dancefeest organisaties werken volgens het rationele model.

In tabel 5.19 is de verdeling te zien van de gemeenten over de besluitvormingsmodellen per indicator. Hierbij is het aantal gemeenten genoteerd die volgens de verschillende modellen per indicator werkten. Hier is te zien dat bijna alle grote als kleine gemeenten volgens het organisatorische model werkten. Een uitzondering is te zien bij de indicator onzekerheid (meer grote gemeenten werkten volgens het rationele model), aard van het risico (evenveel kleine gemeenten werkten zowel met het organisatorische als het rationele model) en maatregelen (meer kleine gemeenten werkten volgens het rationele model). Daarnaast is te zien dat er geen gemeenten werkten volgens het rationele model (verantwoording bij zowel grote als kleine gemeenten) en het politieke model (maatregelen bij grote en kleine gemeenten en termijn bij kleine gemeenten).

| | Grote gemeenten | | | Kleine gemeenten | | |
|---------------------|-----------------|-----|-----|------------------|-----|-----|
| | Ratio | Org | Pol | Ratio | Org | Pol |
| Aard van het risico | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| Termijn | 3 | 3 | 1 | 2 | 3 | |
| Onzekerheid | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 2 |
| Verantwoording | | 3 | 1 | | 3 | 1 |
| Maatregelen | 3 | 3 | | 2 | 1 | |

Tabel 5.19 Verdeling van de gemeenten over de besluitvormingsmodellen per indicator.

In tabel 5.20 is de verdeling te zien van de perceptie van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties over de gemeenten. Hierbij is het aantal organisaties genoteerd die de (grote danwel kleine) gemeenten volgens het desbetreffende model per indicator percipieerde te werken. Hier is te zien dat bijna alle organisaties percipieerden dat zowel de grote als de kleine gemeenten volgens het organisatorische model werkten. Daarnaast gaven veel organisaties aan dat zowel grote als kleine gemeenten naast het organisatorische model ook volgens het politieke model werkten. Dat gemeenten volgens het rationele model werkten,

werd door de minste organisaties ervaren, hoewel dit in verhouding meer was bij grote als bij kleine gemeenten. Daarbij gaven alle organisaties aan bij de indicator maatregelen dat zowel grote als kleine gemeenten volgens een mengvorm van het organisatorische en het politieke model werkten. Dit is ook het geval bij grote gemeenten voor de indicator termijn.

| | Grote gemeenten | | | Kleine gemeenten | | |
|---------------------|-----------------|-----|-----|------------------|-----|-----|
| | Ratio | Org | Pol | Ratio | Org | Pol |
| Aard van het risico | 2 | 5 | 3 | 1 | 5 | 2 |
| Termijn | 1 | 5 | 5 | | 5 | 3 |
| Onzekerheid | 2 | 5 | 3 | | 5 | 4 |
| Verantwoording | 1 | 4 | 2 | | 4 | 3 |
| Maatregelen | | 5 | 5 | | 5 | 5 |

Tabel 5.20 Verdeling van de gemeenten volgens de adviserende diensten en de dancefeest organisaties over de besluitvormingsmodellen per indicator.

In tabel 5.21 is de verdeling te zien van hoe de adviserende diensten en de dancefeest organisaties zelf aangaven te werken. Hierbij is het aantal organisaties genoteerd per model per indicator. Hierbij is te zien dat de organisaties (bij zowel grote als kleine gemeenten) aangaven het meeste volgens het rationele model te werken. Een uitzondering hierbij is te zien bij de indicator verantwoording (meer organisaties bij grote gemeenten gaven aan volgens het organisatorische en politieke model te werken en evenveel organisaties bij kleine gemeenten gaven aan volgens het organisatorische model te werken).

| | Grote gemeenten | | | Kleine gemeenten | | |
|---------------------|-----------------|-----|-----|------------------|-----|-----|
| | Ratio | Org | Pol | Ratio | Org | Pol |
| Aard van het risico | 5 | 1 | | 5 | | |
| Termijn | 4 | 3 | 2 | 4 | 3 | 2 |
| Onzekerheid | 5 | 3 | 1 | 5 | 3 | 2 |
| Verantwoording | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 |
| Maatregelen | 3 | 3 | 1 | 3 | 2 | 1 |

Tabel 5.21 Verdeling van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties over de besluitvormingsmodellen per indicator.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat twee paragrafen. In paragraaf 6.1 wordt een aantal conclusies getrokken naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek. In deze paragraaf zullen ook de hoofd- en deelvragen beantwoord worden. Na de conclusies volgt in paragraaf 6.2 een aantal aanbevelingen, onder meer gebaseerd op de persoonlijke visie van de onderzoeker.

6.1 Conclusies

Dit onderzoek heeft zich gericht op het vergunningverleningsproces voor dancefeesten bij de gemeente. Om hier een duidelijk beeld van te krijgen zijn 31 respondenten (die werkzaam zijn bij de gemeente, politie, brandweer, GHOR en dancefeest organisatie) uit zes verschillende gemeenten geïnterviewd. De hoofdvraag in dit onderzoek was:

“Hoe verloopt het vergunningverleningsproces bij gemeenten voor dancefeesten?”

Alvorens de hoofdvraag te beantwoorden, komen eerst de drie deelvragen aan bod waarbij de eerste deelvraag zich richt op de vormen van besluitvorming, de tweede deelvraag op de wijze om deze vormen te onderzoeken en de derde deelvraag op hoe dit in de praktijk terug te zien is bij de gemeenten.

1) Welke vormen van besluitvorming zijn er?

De eerste deelvraag is in het theoretisch kader (hoofdstuk 3) beantwoord. Er is namelijk een aantal verschillende vormen van besluitvorming waarbij een verschil gemaakt kan worden tussen de rationele besluitvorming en niet-rationele besluitvorming. In dit onderzoek is er voor gekozen om de besluitvormingsmodellen van Allison (1962) te gebruiken, waarbij zowel de rationele als de niet-rationele manier van besluitvorming terug te zien is. Het eerste model is, zoals de naam al doet vermoeden, een model die de rationele besluitvorming behelst. Het tweede en derde model behoren tot de niet-rationele besluitvorming, waarbij het eerste model zich richt op de interne mechanismen binnen een overheid en het tweede model op de externe (politieke) invloeden. Er zijn dus drie verschillende vormen van besluitvorming volgens dit model (Allison, 1962). Daarnaast is het ook mogelijk dat er mengvormen van de drie modellen voorkomen en dat de besluitvorming dus niet alleen volgens een van de drie modellen geschiedt.

2) Hoe kun je deze vormen van besluitvorming onderzoeken?

In dit onderzoek is er voor gekozen om de besluitvormingsmodellen van Allison (1962) te gebruiken. Omdat vergunningen er zijn om dancefeesten zo veilig mogelijk te laten verlopen, is er voor gekozen om te kijken naar risico's bij het huisvesten van een dancefeest. Hierbij is een vijftal indicatoren geselecteerd om op te richten (Beck, 1986): aard van het risico, termijn, onzekerheid, verantwoording en maatregelen. Wanneer deze indicatoren in verband worden gebracht met de modellen, is er bij elke model een specifieke manier van handelen. Dit is vooraf uitgewerkt en vastgelegd. Vervolgens zijn de respondenten geïnterviewd en is er per indicator gekeken volgens welk model de respondent werkte. Hierbij lag de focus op de respondenten die bij de gemeenten werkten. De overige respondenten werden bevraagd om hun mening te geven over het handelen bij de gemeente.

3) Hoe zie je deze vormen terug in het beleid rond dancefeesten en de uitvoering daarvan?

Deze deelvraag wordt beantwoord door middel van de zes onderstaande subdeelvragen.

S1. Volgens welke modellen werken de gemeenten?

Hier is te zien dat bijna alle gemeenten volgens het organisatorische model werkten. Dit is niet verwonderlijk, gezien het feit dat de gemeente een bureaucratisch instituut is waardoor middel van procedures en wetgeving gewerkt wordt. Opmerkelijk is dat daarbij er ook geen grote verschillen te zien zijn tussen grote en kleine gemeenten, hoewel dit vooraf wel aangenomen werd door het verschil in omvang van het ambtelijk apparaat. Daarbij is het wel opmerkelijk dat maar 1 grote gemeente volgens het organisatorische model werkte (bij de indicator onzekerheid) en dat maar 1 kleine gemeente volgens dit model werkte (bij de indicator maatregelen). Daarnaast gaven de meeste gemeenten aan ook volgens het rationele model te werken bij alle indicatoren, op verantwoording na. Hier is duidelijk te zien dat alle gemeenten de burgemeester zagen als formeel eindverantwoordelijke, ongeacht of deze daadwerkelijk verantwoordelijk was. Tussen de grote en kleine gemeenten zijn over alle modellen geen grote verschillen te zien. Het feit of een gemeente veel ervaring heeft in het huisvesten van dancefeesten is dus niet terug te zien in de modellen. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat alle gemeenten die in dit onderzoek betrokken zijn, in ieder geval jaarlijks 1 groot dancefeest huisvesten. Twee kleine gemeenten doen dit al jaren en de derde kleine gemeente huisvestte sinds vele jaren jaarlijks meerder grote dancefeesten. Hierdoor zou een bepaalde ervaring opgebouwd kunnen zijn die er voor zorgt dat gemeenten niet alleen volgens het organisatorische model werken maar ook volgens het rationele model. Daarnaast gaven, naar verhouding, weinig gemeenten aan volgens het politieke model te werken.

De perceptie van de adviserende diensten blijkt anders te zijn dan hoe de gemeenten zelf aangaven te werken. Deze percipieerden dat zowel grote als kleine gemeenten voornamelijk volgens het organisatorische model werkten, maar waren daarbij van mening dat de gemeenten ook veelal volgens het politieke model werkten bij alle indicatoren. Dit is een ander beeld dan dat door de gemeenten geschetst werd. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat gemeenten niet ervaren dat ze volgens het politieke model werken maar dat dit wel door anderen zo gezien wordt. De adviserende diensten en dancefeest organisaties zagen hierin weinig verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Wat wel een groot verschil was, was dat bijna geen organisaties vonden dat kleine gemeenten volgens het rationele model werkten. Dit is niet terug te zien in de visie die deze gemeenten zelf schetsten. Hier ligt de visie van de gemeente en de ervaring die de adviserende diensten en dancefeest organisaties hierbij hebben dus vrij ver uiteen.

S2. In hoeverre kan de gemeente een vergunningaanvraag van een dancefeest binnen de gestelde termijn beoordelen?

In tabel 5.7 op de volgende pagina is te zien dat twee grote en een kleine gemeenten aangaven niet altijd een vergunning binnen de gestelde termijn konden verlenen. Dit werd beaamd in beide gevallen door meer dan de helft van de respondenten van de adviserende diensten en de dancefeest organisaties.

| | Gemeenten | Adviserende diensten en dancefeest organisaties |
|------------------|-----------|---|
| Grote gemeenten | 2 | 7 (11) |
| Kleine gemeenten | 1 | 5 (9) |

Tabel 5.7 Weergave van het aantal gemeenten die niet binnen de gestelde termijn een vergunning verlenen waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de visie van de gemeenten en de perceptie van de adviserende diensten.

Het feit dat een vergunning pas laat verleend wordt, kan het lastig maken voor de adviserende diensten en dancefeest organisaties om hier nog op te kunnen inspelen en voldoende maatregelen te kunnen treffen om de veiligheid te waarborgen. Deze late verlening had een aantal oorzaken die door een of meerdere respondenten bevestigd werd:

- De gemeente werkt intern langs elkaar heen;
- Documenten worden laat aangeleverd door de dancefeest organisatie;
- Gemeenten betrekken de adviserende diensten pas laat in het proces;
- Gemeenten eisen of vragen niet genoeg van/aan de dancefeest organisatie;
- Aanvragen komen laat binnen.

Hierbij is het belang van het hebben van beleid omtrent dancefeesten goed te zien. Als er een dusdanig beleid opgesteld is, kan de gemeenten gemakkelijker vergunningaanvragen (die laat binnen komen of die van een betrekkelijk amateuristisch niveau zijn) weigeren. Daarnaast is het belang van goed samenwerken en alle partijen tijdig te betrekken ook merkbaar. Opmerkelijk is het feit dat dit in kleine gemeenten iets minder aan de orde is dan bij grote gemeenten, hoewel dit niet zo vooraf ingeschat werd vanwege het kleinere ambtelijke apparaat. Hier zou zelfs gesteld kunnen worden dat een groter ambtelijk apparaat zorgt voor potentiële vertraging van het proces.

S3. In hoeverre verschilt het besluitvormingsproces voor grote en kleine dancefeesten?

Dit besluitvormingsproces verschilt op sommige punten veel en op andere punten niet. Wat betreft de daadwerkelijke procedure (melding – beoordeling – aanvraag – beoordeling – verlening), verschilt er vrijwel niets tussen grote en kleine dancefeesten. Het tijdsbestek dat dit proces behelst verschilt wel aanzienlijk. Grote dancefeesten moeten eerder gemeld worden en worden uitvoerig, samen met de adviserende diensten, beoordeeld. Kleine dancefeesten kunnen later gemeld worden en behoeven daarbij niet uitvoerig beoordeeld te worden met de adviserende diensten. Een uitzondering hierbij is wanneer een klein dancefeest als risicovol wordt geclassificeerd. Dan wordt deze wel uitvoerig beoordeeld samen met de adviserende diensten, hoewel deze niet eerder gemeld hoeft te worden. De mate waarin de adviserende diensten betrokken worden en de intensiteit van het beoordelen van de melding en de aanvraag voor grote, resp. kleine dancefeesten verschillen onderling fors.

S4. Is er uniformiteit in de beoordeling van vergunningaanvragen van dancefeesten tussen de gemeenten?

Uit dit onderzoek is gebleken dat er geen uniformiteit is in de beoordeling van vergunningaanvragen tussen de gemeenten. Sommige gemeenten werkten volgens de Handreiking Evenementenveiligheid, terwijl andere gemeenten volgens een regionale of gemeentelijke opzet werkten. Er bestond wel uniformiteit in de classificatie van dancefeesten, al geschiedde de inschaling hiervan niet uniform. Hierbij werkten sommige gemeenten weer

volgens de Handreiking Evenementenveiligheid, terwijl andere gemeenten de aanvraag toetsten aan het eigen gemeentelijke of regionale evenementenbeleid.

S5. Welke netwerken zijn er tussen gemeenten en derden om (aanvullende) ondersteunende informatie te verkrijgen?

Bij deze vraag moet er een verschil gemaakt worden tussen aanvragen voor dancefeesten die multidisciplinair behandeld worden en aanvragen die dit niet worden. Wanneer een dancefeest als risicovol wordt geclassificeerd (categorie 3 en 4), wordt deze in alle gemeenten multidisciplinair behandeld in het veiligheidsoverleg. Dit gebeurt tijdig en bestaat uit een aantal bijeenkomsten waar alle betrokken partijen aanwezig (kunnen) zijn. Als een dancefeest niet als risicovol geclassificeerd wordt en dus niet multidisciplinair behandeld wordt, liggen de zaken anders. Dan is het aan de gemeente of en wanneer zij de adviserende diensten bij het proces betreft. In alle gemeenten was er wel een netwerk tussen de gemeente en de adviserende diensten doordat zij allen in het veiligheidsoverleg zitten. Daarnaast gaven sommige gemeenten aan dat zij contact legden met andere gemeenten om informatie in te winnen over dancefeesten waar zij nog geen ervaring mee hadden.

S6. Zijn er spanningsvelden tussen de adviserende diensten, de dancefeest organisaties en de gemeenten op basis van de gehanteerde modellen?

Er is een aantal spanningsvelden tussen de adviserende diensten, dancefeest organisaties en de gemeente. Bij de eerste indicator werkten de gemeenten voornamelijk met een mengvorm van het rationele en het organisatorische model, hoewel de adviserende diensten en de dancefeest organisaties alleen volgens het rationele model werkten. Bij de derde indicator werkten kleine gemeenten met een mengvorm van alle drie modellen, waarbij alle gemeenten aangaven met het organisatorische model te werken. De adviserende diensten en de dancefeest organisaties werkten ook met een mengvorm van de drie modellen maar hier gaven allen aan vooral volgens het rationele model te werken. Bij de vierde indicator werkten de gemeenten voornamelijk met het organisatorische model, terwijl de adviserende diensten en de dancefeest organisaties met een mengvorm van de drie modellen werkten. Daarnaast gaven de adviserende diensten en dancefeest organisaties aan dat de gemeenten veelal ook volgens het politieke model werkten, hoewel dit in mindere mate door de gemeenten zelf werd aangegeven.

Een spanningsveld die bij meerdere indicatoren terug te zien is, is de zogenaamde 'klassieke' visie, die stelt dat de overheid de veiligheid moet garanderen bij dancefeesten, in tegenstelling tot de 'liberale' visie waarbij de overheid alle verantwoordelijkheden afwentelt op de dancefeest organisatie omdat zij initiatiefnemer is. Een aantal respondenten werkten volgens de klassieke visie maar veel werkten ook volgens de liberale visie. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de liberalen de klassieken als bemoeizuchtig zien en de klassieken de liberalen als deserteurs en ongeïnteresseerd. Dit onderscheid kan niet bevordelijk zijn voor de onderlinge samenwerking.

Hoofdvraag: “Hoe verloopt het vergunningverleningsproces bij gemeenten voor dancefeesten?”

Zoals uit de deelvragen blijkt, verloopt het vergunningverleningsproces bij gemeenten op bepaalde punten uniform en op andere punten niet. De gemeenten werkten veelal volgens het organisatorische model, waarbij deze vaak onderdeel was van een mengvorm met een of

beide andere modellen. Of en wanneer de adviserende diensten betrokken werden, verschilde per gemeente en was afhankelijk van de grootte van het dancefeest en de categorie waarin deze geschaald werd. De adviserende diensten en de dancefeest organisaties percipieerde daarnaast dat de gemeente ook veel volgens het politieke model werkten. Iets wat niet duidelijk naar voren kwam bij de gemeenten zelf. Dit zou in de praktijk voor spanningsvelden kunnen zorgen aangezien de gemeente en de adviserende diensten het proces anders benaderen cq. via andere modellen werken. Dit kan leiden tot frustratie en onbegrip aan beide kanten. Daarnaast kan het feit dat de adviserende diensten pas laat bij het proces betrokken worden ook leiden tot frustratie en onbegrip. Wanneer de gemeente zelf mag bepalen of en wanneer zij de adviserende diensten bij het proces betrekken kan het zo zijn dat zij dit te laat doen waardoor de adviserende diensten mogelijk in tijdsnood komen bij de voorbereidingen. In de praktijk is dit vaak voorgekomen wat spanningsvelden oplevert.

De gemeenten werkten allemaal volgens een bepaalde procedure. Deze was echter niet uniform en vaak niet volgens de Handreiking Evenementenveiligheid, hoewel regelmatig wel met een soortgelijke handreiking werd gewerkt. De Handreiking Evenementenveiligheid was bij de meeste gemeenten wel bekend, maar werd in de praktijk niet gebruikt. Gemeenten gaven aan dat zij hun eigen handleiding gebruikten en dat die óf overeenkomstig was met de handreiking óf dat zij nog in het proces waren om te kijken in hoeverre de Handreiking met hun eigen handreiking overeenkomstig was óf niet van plan waren om de Handreiking te gebruiken. Dit werd door de onderzoeker af en toe ervaren als weerstand of contentheid met de huidige manier van werken, waardoor het implementeren van een nieuwe werkwijze als overbodig werd gezien.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de hierboven gestelde conclusies kan een aantal aanbevelingen gedaan worden.

Als eerste zou het voor alle betrokken partijen goed zijn als alle gemeenten via een uniform proces de vergunningaanvragen zouden beoordelen. Dit zou voor de gemeenten onderling duidelijkheid verschaffen omtrent de te hanteren methode. Daarnaast zou dit voor de adviserende diensten zorgen voor een meer werkbare samenwerking, vooral nu de brandweer en de GHOR regionaal georganiseerd zijn en dus met meerdere gemeenten te maken hebben. Ditzelfde geldt voor de politie, die momenteel nog regionaal georganiseerd is maar in zich op termijn landelijk gaat organiseren. Wanneer alle gemeenten niet eenzelfde proces hanteren, kan dit de samenwerking moeilijker maken. Voor de dancefeest organisaties geldt dit ook. Zij zijn veelal landelijk werkzaam en werken met meerdere gemeenten samen. Of dit te realiseren is, is maar de vraag omdat de gemeenten in dit onderzoek veelal content te zijn met de eigen procedure en niet bepaald geïnteresseerd om een nieuwe procedure te implementeren.

Een volgende aanbeveling dat iedere gemeente een evenementenbeleid moet hebben. Dit zorgt voor duidelijkheid bij zowel de gemeenten, de adviserende diensten als de dancefeest organisaties. Daarnaast is het ook wenselijk als gemeenten een beleid zouden hebben die specifiek voor dancefeesten geldt. Deze zijn namelijk wezenlijk anders als 'gewone' evenementen. Dit zou de gemeenten houvast geven, waardoor telkens op vastgesteld beleid teruggevallen kan worden in plaats van op recente gebeurtenissen. In dit onderzoek is gebleken dat maar 1 gemeente een specifiek beleid had wat dancefeesten betreft en dat daarnaast lang niet alle gemeenten een evenementenbeleid, laat staan een specifiek beleid voor dancefeesten hebben. In dit beleid zouden de rollen en taken van alle partijen duidelijk weergegeven moeten zijn. Hierdoor zou elke partij de ander op zijn rol en taken kunnen wijzen en houden. Daarnaast zou elke partij weten wat zijn verantwoordelijkheid is en deze ook moeten nemen. In dit onderzoek kwam duidelijk naar voren dat de burgemeester

formeel eindverantwoordelijk is maar de overige verantwoordelijkheden waren grotendeels onduidelijk.

Een derde aanbeveling is dat het noodzakelijk is om te onderzoeken of de aanwezigheid van alle adviserende diensten tijdens een dancefeest bevorderlijk is voor de reactietijd bij het voorvallen van een incident of dat de wettelijke aanrijtijd afdoende is waardoor zij niet lijfelijk aanwezig hoeven te zijn. In dit onderzoek was er een tweedeling tussen respondenten die meenden niet aanwezig te hoeven zijn (liberale visie) en die meenden wel aanwezig te moeten zijn (klassieke visie). Het zou bevorderlijk zijn voor de onderlinge samenwerking als alle betrokken partijen (gemeente, politie, brandweer en GHOR) dezelfde visie zouden onderschrijven. In dit onderzoek is gebleken dat dit lang niet altijd het geval is waardoor de onderlinge samenwerking moeilijker kan verlopen. Alleen wanneer alle betrokken partijen eenzelfde visie hebben, is het mogelijk om optimaal samen te werken.

Een vierde aanbeveling betreft de vergunningaanvraag. In dit onderzoek is gebleken dat dit verschilt per gemeente. Het zou beter kunnen verlopen wanneer dit in alle gemeenten hetzelfde zou zijn. Deze aanbeveling is reeds landelijk opgepakt in het project 'Slim Geregeld, Goed Verbonden' (SGGV), waarin de vergunningaanvraag min of meer gestandaardiseerd wordt. Hierdoor vallen de verschillen weg tussen gemeenten en worden tevens de vergunningaanvragen, documenten en andere informatie opgeslagen in een landelijke database, het ondernemingsdossier.

De vijfde aanbeveling is het vroegtijdig betrekken van de dancefeest organisatie bij het besluitvormingsproces. Dit wordt veelal bij grote dancefeesten wel gedaan, maar bij kleine dancefeesten niet. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat dit frustraties en onbegrip tot gevolg kan hebben doordat de motivering voor het stellen van eisen door de gemeenten en de adviserende diensten niet bij de dancefeest organisaties bekend is.

De zesde aanbeveling is het oprichten van een landelijk platform, waarin de huidige procedures en handreikingen besproken en periodiek gecheckt worden. Er is al een landelijk platform voor evenementenmakers (VVEM), een landelijke organisatie van gemeenten (VNG) en daarbij zijn de adviserende diensten zich meer regionaal of zelfs landelijk gaan organiseren. Een landelijk platform waarin al deze partijen vertegenwoordigd worden, waarin zij de huidige procedures beoordelen en recente ontwikkelingen volgen, is een goede ontwikkeling. Daarnaast zou dit de onderlinge samenwerking zeker bevorderen. Een jaarlijkse, landelijke studiedag voor alle betrokken organisaties, waarin dit platform de huidige procedures onder de loupe neemt en tendensen presenteert, kan hier eveneens aan bijdragen .

De laatste aanbeveling is een oproep om dancefeesten serieus te nemen. Dit zijn grote gebeurtenissen waar veel bezoekers op af komen en mag niet licht genomen worden. Zowel bij de gemeenten als bij de adviserende diensten is het daarom verstandig om kennis en kunde hierover in huis te hebben (of in huis te halen) en in te zetten. Dit is niet het geval wanneer stagiaires bij de gemeente werken of wanneer een ambtenaar maar een aantal uren in de week krijgt voor het voorbereiden van complexe vergunningen. Het zou wenselijk zijn als bij elke partij een persoon zich met dancefeesten bezig houdt en hier ook voldoende tijd en aandacht in kan steken. In te weinig gemeenten is dit het geval en dit werd door veel respondenten in dit onderzoek beaamd.

Bibliografie

Allison, G. T. (1962). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*. Vol. LXIII, no. 3, pp. 689-718.

Auteur onbekend. (2010). *Onderzoek laakt organisatie Loveparade*. Gevonden op 06-06-2012 op:
http://www.refdag.nl/nieuws/buitenland/onderzoek_laakt_organisatie_loveparade_1_493553?localLinksEnabled=false

Auteur onbekend. (Jaartal onbekend). *Vanaf 1 oktober grote evenementen verplicht tot risicoanalyse*. Gevonden op 11-07-2012 op: <http://www.burgemeesters.nl/node/2790>

Auteur onbekend. (Jaartal onbekend). *Besluitvorming*. Gevonden op 11-07-2012 op: www.encyclo.nl/begrip/besluitvorming

Baas, J.H. de (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen*. Groningen|Houten: Wolters-Noordhoff

Beck, U. (1986). *Risk society: Towards a new modernity*. Frankfurt am Main: Surbkamp Verlag.

Boon, L. (2012). *Nieuw gerechtelijk onderzoek naar Pukkelpop-drama*. Gevonden op 06-06-2012 op: <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/01/26/nieuwe-gerechtelijk-onderzoek-naar-pukkelpop-drama/>

Broek, T., van den. (2009). *Cijfermateriaal publieksevenementen*. NHTV Breda

Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid. (Jaartal onbekend). *Evenementenbeleid*. Gevonden op 11-07-2012 op: <http://www.hetccv.nl/dossiers/evenementenbeleid/achtergrond>

Dam, N. van, & Marcus, J. (2005). *Een praktijkgerichte benadering van organisatie en management*. Groningen|Houten: Wolters-Noordhoff

Denhardt, R. B. (2004). *Theories of public organization*. Belmont: Wadsworth Group.

Diehl, J. (2010). *Polizei scheiterte mit Gegen-Sicherheitskonzept*. Gevonden op 06-06-2012 op: <http://www.spiegel.de/panorama/love-parade-tragoedie-polizei-scheiterte-mit-gegen-sicherheitskonzept-a-708370.html>

Directie DGG afdeling Milieu / bureau Geluid en Lucht, (2008). *Beleidsregels geluid bij evenementen in de openlucht*. *Gemeentebld Nijmegen*.

Doef, J. C. T. van der, Been, H. M. & Schep, G. J. (2002). *Dance Valley 2001. Een evaluatie van de gebeurtenissen*. Arnhem: Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIMBA) en 's Gravenhage: ES&E/Eysink Smeets & Etman.

Gemeente Nijmegen (2012). *Beleidsregels dansmuziekevenementen*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Utrecht (2009). *Nota evenementen en festivals in Utrecht: ...'t Bruis an alle kant - beleid en actieplan voor de periode 2009-2014*. Utrecht: Gemeente Utrecht

GHOR Nederland, Landelijk Overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen, Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, Raad van Hoofdcommissarissen. (2009). *Handreiking Regionaal Risicoprofiel*. Ministerie van Veiligheid en Justitie: Veiligheidsberaad.

GHOR Nederland (2012). *Landelijke handreiking geneeskundige advisering publieksevenementen*. Bunnik: Libertas

Hart, H. t., Boeije, H. & Hox, J. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

High Profile Events. (2010). *Nationaal Platform Evenementenveiligheid opgericht*. Gevonden op 27-07-2012 op: <http://www.highprofile.nl/nieuws/artikel-708b2d58642ac36e.html>

Hoogendoorn, S. (2011). *Sturen op verkeersstromen. Waarom we niet zonder verkeersmanagement kunnen*. Den Haag: Essencia Communicatie

Hulpverlening Gelderland-Midden (2007). *Veiligheid bij Evenementen. Monodisciplinaire Handreiking Brandweer*. Hulpverlening Gelderland-Midden: Brandweer.

Janis, I. J., & Mann, L. (1977). *Decision-making: a psychological analysis of conflict, choice and commitment*. New York: Free Press.

Judea, P. (1983). *Heuristics: Intelligent Search Strategies for Computer Problem Solving*. New York, Addison-Wesley, p. vii.

Kafle, T. R. (2011). *Making a difference: Allison's three models of foreign policy analysis*. Nicosia: University of Nicosia.

Kamerstuk XI, 31 117. (2010). *Wet Veiligheidsregio's*. Den Haag: Tweede Kamer.

Königstein, H. (2010). *Overcrowding op de Love Parade*. Den Haag: Nationaal Crisiscentrum

Koopman, J. & Pool, J. (1992). *Management en besluitvorming in organisaties. Een strategisch perspectief*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Lindblom, C. E. (1948). *The Policy-Making Process*. New York: Prentice- Hall.

Martens, M. (2006). *Evenementen en mobiliteit. Een overzicht van ervaringen met mobiliteitsmanagement rond grote evenementen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Handreiking Evenementenveiligheid. Magazine Nationale Crisisbeheersing en Veiligheid. Jaargang 8, nummer 4, juli/augustus 2010, p. 34*.

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

Ng-A-Tham, J. (1999). *Verandering van arbeidstijden: besluitvormingsproces en uitkomsten bezien vanuit een contingentieperspectief*. Assen: Van Gorcum.

Poot, R. J. (2000). *Samenwerken...Samen Besluiten! Besluitvormingsprocessen in de voorbereiding op de rampenbestrijding*. Hengelo: Regionale Brandweer Twente.

Rijksoverheid. (2012). *Wet Veiligheidsregio's (Wvr)*. Gevonden op 26-07-2012 op: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheid-regionaal/wet-veiligheidsregio-s-wvr>

Schaap, S. & Dorst, M. van (2011). *Handreiking Evenementenveiligheid 2011*. Ministerie van Veiligheid en Justitie: Kenniscentrum Evenementenveiligheid.

Simon, H. (1957). *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley

Staatstoezicht op de Volksgezondheid en Inspectie op de Gezondheidszorg. (2010). *Projectplan 'TT Kwaliteit van het vergunningverlening publieksevenementen (KVP)'*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Steenhaut, B. (2011). *Pukkelpop 2011: 'Dit lijkt de apocalyps wel'*. Gevonden op 06-06-2012 op: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3380/muziek/article/detail/2854244/2011/08/19/Pukkelpop-2011-Dit-lijkt-de-apocalyps-wel.dhtml>

Stone, D. (2001). *Policy Paradox: The art of political decision making*. New York: WW Norton & Co.

Wal, G., van de & Rooij, H. J. I. M, de. (2008). *Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende geborgd*. Staatstoezicht op de volksgezondheid, Inspectie voor de gezondheidszorg en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organisation*. New York: Oxford University Press.

Wikipedia (2012). *Opschalen*. Gevonden op 13-07-2012 op: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Opschaling>.

Wognum, A. A. M. (1999). *Strategische Afstemming en de Effectiviteit van Bedrijfsopleidingen*. Enschede: Universiteit van Twente.

Yellow Lemon Tree. (2012). *Evenementkalender*. Gevonden op 26-07-2012 op: <http://www.evenementkalender.nl/>

Bijlage 1 Lijst van gebruikte begrippen en afkortingen

Afhekken – term die gebruikt wordt om het hekwerk rondom een dancefeest te beschrijven.

CoPI – Commando Plaats Incident. Dit is waar de operationeel leidinggevenden van de verschillende betrokken hulpdiensten ter plaatse bijeenkomen.

EMS - Event Medical Service BV is een particulier bedrijf die de complete medische en brandtechnische ondersteuning, advisering en hulpverlening levert bij evenementen (www.ems.nl).

GHOR – Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (oude benaming), Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio (nieuwe benaming)

GRIP – Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure. Dit is in Nederland een landelijke afspraak over de opschaling van incident- en rampenbestrijding voor professionele hulpverleners als de brandweer, politie en GHOR. De procedures regelen opschaling op operationeel niveau op de plaats van het incident en daarnaast op bestuurlijk niveau van gemeente tot waar nodig zelfs landelijk (Wikipedia, 2012).

Integraal veiligheids advies – advies waarin alle monodisciplinaire adviezen van de politie, brandweer en GHOR gebundeld zijn.

Multidisciplinair overleg – meerpartijenoverleg tussen de gemeente, politie, brandweer en GHOR.

Opschalen – term die door hulpdiensten gebruikt wordt voor het vergroten van de organisatie tijdens een incident of ramp. Deze opschaling geschiedt volgens GRIP-procedures. De mate van opschaling bepaalt het aantal eenheden (voertuigen en personeel) maar ook de wijze van aansturing (Wikipedia, 2012).

Scenario's – voorbeelden van incidenten die op het betreffende dancefeest zouden kunnen voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn: paniek in menigten, noodweer of een grote vechtpartij. Bij deze scenario's staat ook uitgewerkt wat de verantwoordelijkheden en taken van alle partijen zijn en wanneer er opgeschaald wordt.

SOP – Standard Operating Procedures. Deze vormen routines om met standaard situaties om te gaan (Allison, p. 702, 1962).

Table top oefening – 'de table top oefening is een theoretische bureau-oefening. De organisator en betrokken overheidsdiensten nemen in de oefening, aan de hand van scenario's, gezamenlijk de respons op verschillende crisistypen door' (Kenniscentrum Evenementenveiligheid, 2012). Hier worden incidenten rond de tafel met de betrokkenen uitgewerkt. Men kan hier profijt van hebben doordat wanneer een incident zich daadwerkelijk voordoet, er al eens mee 'geoefend' is en mensen weten dan snel wat ze moeten doen.

UDC – particulier bedrijf dat evenementen en dan met name dancefeesten organiseert.

Wvr – Wet Veiligheidsregio's is begin 2010 aangenomen en is op 1 oktober 2012 in werking getreden. De nieuwe wet vervangt de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor) en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). In de nieuwe wet zijn onder meer de bestuurlijke inbedding en de basisvereisten voor de organisatie van de hulpverleningsdiensten opgenomen, die het bestuur van een veiligheidsregio heeft, wat de minimumeisen zijn voor hulpverleners als de regionale brandweer en geneeskundige diensten (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheid-regionaal/wet-veiligheidsregio-s-wvr>).

Bijlage 2 Respondentenlijst

Respondent 1 Gemeente A
Respondent 2 Gemeente A
Respondent 3 Gemeente B
Respondent 4 Gemeente B
Respondent 5 Gemeente C
Respondent 6 Gemeente D
Respondent 7 Gemeente D
Respondent 8 Gemeente E
Respondent 9 Gemeente F
Respondent 10 Politie gemeente A
Respondent 11 Politie gemeente B
Respondent 12 Politie gemeente C
Respondent 13 Politie gemeente E
Respondent 14 Politie gemeente F
Respondent 15 Brandweer gemeente A
Respondent 16 Brandweer gemeente B
Respondent 17 Brandweer gemeente C
Respondent 18 Brandweer gemeente D
Respondent 19 Brandweer gemeente E
Respondent 20 GHOR gemeente A
Respondent 21 GHOR gemeente B
Respondent 22 GHOR gemeente D
Respondent 23 GHOR gemeente E
Respondent 24 Dancefeest organisatie gemeente A
Respondent 25 Dancefeest organisatie gemeente B
Respondent 26 Dancefeest organisatie gemeente E
Respondent 27 Dancefeest organisatie gemeente F
Respondent 28 Dancefeest organisatie gemeente F
Respondent 29 Beveiliging gemeente A, B, C, E
Respondent 30 Beleidsmedewerker veiligheidsregio gemeente A

Bijlage 3 Topiclijst

1. Vragen met betrekking tot de feitelijke procedure (waarbij de Handreiking ook aan bod zal komen);
2. Vragen met betrekking tot verschillen in de feitelijke procedure en de praktijk;
3. Vragen met betrekking tot het al dan wel niet doen van een risicoanalyse;
4. Vragen met betrekking tot de modellen;
5. Vragen met betrekking tot gebeurtenissen (die hebben doen leiden tot een verandering in de procedure of beleid daaromtrent);
6. Vragen met betrekking tot de huidige politiek;
7. Vragen met betrekking tot het beeld over de andere 3 actoren (brandweer, politie en dancefeest organisatie);
8. Vragen met betrekking tot het speculeren over het beeld van de andere 3 actoren;
9. Vragen met betrekking tot de huidige netwerken;
10. Vragen met betrekking tot het aanpassen van het huidige beleid of gedrag van alle belanghebbenden (hierbij wordt getracht om een ideaalbeeld en de mening over het huidige beleid van de geïnterviewde te construeren);
11. Vragen met betrekking tot de huidige gang van zaken in andere gemeenten en in het buitenland over hetgeen.

Voorbeelden van te stellen vragen:

Algemene vragen

- Waar kijkt u naar bij het behandelen van een vergunningaanvraag?
- Zijn er specifieke dingen waar u op let?
- Zijn er dingen die wel eens fout zijn gegaan bij het besluitvormingsproces?
- Heeft u wel eens een vergunning niet verstrekt? Waarom?
- Heeft u wel eens meegemaakt dat er een incident zich had voorgedaan bij een evenement waarvoor u de vergunning verstrekt had?
- Welke afweging maakt u bij de verstrekking/afwijzing van een vergunning?
- Waar lopen organisatoren vaak in uw optiek tegenaan?
- Zijn er dingen die lastig zijn bij het besluitvormingsproces?
- Vind er overleg plaats met andere belanghebbenden over de verstrekking van de vergunning?
- Wat vindt u van de Handreiking Evenementenveiligheid?
- Voegt het wat toe? Gebruikt u het?
- Maakt u bij het besluitvormingsproces een risicoanalyse?
- Hoe ziet zo een risicoanalyse eruit?
- Is het, in uw optiek, noodzakelijk om een risicoanalyse te maken?
- Zou het, in uw optiek, verstandig zijn om het maken van een risicoanalyse verplicht te stellen?
- Zou het, in uw optiek, verstandig zijn om het verplicht te stellen dat
- Wat vindt u van de gebeurtenissen rondom Duisburg?
- Wat vindt u van de gebeurtenissen rondom Hoek van Holland?
- En wat vindt u van de genomen maatregelen als gevolg van die incidenten?

Rationele model

- Wie neemt het besluit?
- Welke afweging wordt gemaakt bij het besluit?
- Wordt er gekeken naar de kosten en baten?
- Worden alle mogelijke opties vooraf bekeken?
- Wordt er rationeel gekeken naar de risico's?
- Wordt er rationeel gekeken naar de mogelijke gevolgen?
- Hoe wordt er gehandeld als er iets fout gaat?
- Wordt er een onderzoek ingesteld wanneer er iets fout is gegaan?

Organisatorische model

- Is het nemen van het besluit afhankelijk van meerdere actoren binnen de overheid?
- Worden er altijd dezelfde procedures gevolgd?
- Worden vergunningen voor dancefeesten die al eerder gehouden zijn hetzelfde behandeld als vergunningen voor dancefeesten die voor het eerst gehouden worden?
- Wordt er af en toe van procedures afgeweken?
- Wat vind u van het feit dat de burgemeester eindverantwoordelijke is?
- Is het daadwerkelijk ook het geval dat de burgemeester eindverantwoordelijk is (en die dus bij een incident verantwoording moet afleggen)?

Politieke model

- Wordt er in het besluit voor het verlenen van een vergunning voor een dancefeest ook gekeken naar de toegevoegde waarde die het huisvesten van zo een feest heeft voor de gemeente?
- Worden negatieve/positieve berichten in de media over de organisatie meegenomen in het besluitvormingsproces?
- Worden negatieve/positieve ervaringen met de organisatie meegenomen in het besluitvormingsproces?
- Hebben belanghebbenden inspraak in het besluitvormingsproces?
- Is de huidige politiek van invloed op het besluitvormingsproces?