

# Evenementen, veiligheid en ‘het gedoe’ eromheen

**Menno van Duin**,  
lector Crisisbeheer-  
sing (Instituut  
Fysieke Veiligheid)  
en bijzonder lector  
Regie van Veilig-  
heid (Hogeschool  
Utrecht i.s.m. de  
Veiligheidsregio  
Utrecht)

***Bij incidenten tijdens evenementen wordt er al snel gewezen naar de overheid als vergunningverlener. Die heeft de neiging zich vooraf in te dekken en meer te kijken naar het juridische proces en de aansprakelijkheid dan naar de inhoud van de te nemen maatregelen. Als er iets misgaat, wordt er daarbij door meerdere partijen nogal eens overtrokken gereageerd of onhandig geopereerd. Menno van Duin belicht een aantal invalshoeken en geeft een oplossingsrichting.***

J aarlijks zijn er vele duizenden evenementen in ons land. Variërend van vele kleintjes (de buurtbarbecue, de intocht van Sinterklaas en de plaatselijke braderie) tot een aantal hele grote als LowLands, de Zwarte Cross, de Nijmeegse Vierdaagse en dit jaar zelfs de Tour de France. Vanwege vele factoren zijn het onvergelykbare gebeurtenissen, maar tegelijkertijd is in principe steeds een evenementenvergunning vereist en ligt er daarmee (ook) een verantwoordelijkheid bij het openbaar bestuur. In bijna alle gevallen verlopen evenementen zonder noemenswaardige problemen en in elk geval gaat het niet zo mis dat de gebeurtenis achteraf media-aandacht opeist.

Soms natuurlijk wel. In Nederland hadden wij bijvoorbeeld de laatste paar jaar verschillende (mini-)crises met evenementen: een ingestorte tent bij het Dicky Woodfestival in Steenwijkerwold als gevolg van plotseling noodweer (2012, enkele gewonden); het ‘spontane’ Facebook-evenement in Haren en de rellen aldaar (2012); dreigend noodweer bij Pinkpop (2014); het drama met de monstertruck in Haaksbergen (2014); en recent de omgevallen hoogwerker in Oosterwolde (2015).

De vraag dringt zich op wat wij nu moeten met al die evenementen, maar meer nog met de daarbij behorende risico’s en de manier waarop ermee – ook in evaluatieve en afrekenende zin – wordt omgegaan. Zowel de burgemeester van Haren als die van Haaksbergen vertrok na een behoorlijk vernietigende evaluatie. Hoe kunnen wij dat proces nu duiden en is de afrekencultuur hier vooral debet aan of zijn wij soms gewoon te ‘sloppy’ bij het organiseren van of het voorbereiden op dergelijke potentieel risicovolle gebeurte-

nissen? Welk advies moet je gemeenten, organisaties als de politie en hun bestuurders heden ten dage nog geven in een situatie waarin tegelijkertijd ‘pech weg moet’ en de burger maximaal vermaakt wenst te worden en YOLO de norm lijkt? De veiligheidsutopie van Hans Boutellier in optima forma: én vermaak én veilig. In deze bijdrage voor het Tijdschrift zijn natuurlijk niet gelijk alle antwoorden te geven. Wel wordt een poging gedaan meer inzicht te bieden in de processen die zich bij dergelijke gebeurtenissen afspelen en hoe daarmee – bijvoorbeeld als burgemeester – om te gaan.

## **Vorbereiding loont**

Het spreekt bijna voor zich dat het treffen van voorbereidingen voor dergelijke evenementen loont. Vaak wordt gaandeweg veel ervaring opgebouwd, hoewel daarbij natuurlijk altijd het risico van sleetsheid en onderschatting aanwezig is (‘het ging iedere keer goed dus...’). Daarbij valt op dat bij steeds meer van de vaak jaarlijks terugkerende grote evenementen de overheid (onder andere de politie) meer terugtreedt en de organisatie zelf een steeds groter deel van de ‘safety and security’ organiseert of inhuint.

De voorbereiding is niet alleen zichtbaar in de plannen en de afspraken, maar zeker ook in de samenwerking van personen van de verschillende betrokken organisaties, die elkaar kennen en weten wat zij van elkaar kunnen verwachten. Daarbij blijkt ook keer op keer dat burgemeesters (zowel in de voorbereiding als ten tijde van een onverhoopt incident) personen om zich heen willen hebben in wie zij vertrouwen hebben (en vaak ook een historie mee hebben opgebouwd).

Keith Still, een Britse hoogleraar en dé specialist op het gebied van massa’s (‘crowding’) had op een congres over veiligheid bij evenementen in april 2014 de volgende overweging: ‘Professionals op evenementen moeten beseffen welke (persoonlijke) gevolgen een ernstig incident voor hen kan hebben. Een ieder die bij een groot incident op een evenement is betrokken, moet zich daarom eerst afvragen: wat was mijn taak? Heb ik daartoe voldoende training gehad? Heb ik voldoende middelen ter beschikking gekregen voor mijn taak? Heb ik mijn taak goed uitgevoerd; kan

» ***Als er een keer iets gebeurt, schreeuwen we snel moord en brand***



Foto: ANP, Paul Bergen

Pinkpop 2014 Code Rood. Terecht niet halsverkop afgelast.

ik dit bewijzen? Heb ik geknipt en geplakt uit het vorige veiligheidsplan? En: heb ik vaker gedacht: het ging deze keer maar net goed?' (Schaap 2014).

Het lijkt er overigens op dat door de toenemende professionaliteit in de organisatie van de grote (jaarlijkse) evenementen de problemen zich juist voordoen bij de kleinere happenings, en dan eerder bij die evenementen die zich min of meer spontaan ontwikkelen zoals Haren. Ik formuleer bewust voorzichtig, omdat bijvoorbeeld meteorologische problemen zich overal kunnen voordoen en er na Pinkpop 2014 discussie ontstond over het afkondigen van code rood. Overigens hebben de autoriteiten en de organisatie van Pinkpop in die situatie wel degelijk verstandig gehandeld om het evenement niet hals over kop af te gelasten.<sup>1</sup> Daarnaast kan de parallel worden getrokken met de chemische industrie, waarbij een bedrijf als Shell jarenlang op een voetstuk stond; maar wie de (voor Shell uiterst kritische) evaluatie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid goed leest, ziet dat ook hier reputaties niet altijd gebaseerd zijn op feiten. Dus ook wat dat betreft geen absolute garanties.

### Relatieve impact

Wij maken ons vaak druk over onveiligheid, maar op de keper beschouwd valt dat alleszins mee. Nooit eerder hebben wij zo veilig en lang (wij worden steeds ouder!) geleefd als vandaag de dag. Er gaat – zeker op het terrein van de fysieke veiligheid – niet vaak iets echt goed mis.

Als er jaarlijks vele duizenden evenementen worden georganiseerd, is het natuurlijk ook weer niet zo heel verwonderlijk dat er soms iets fout loopt. Gisteren, vandaag en morgen. En dat weten we ook best. De impact van een incident stelt objectief gezien doorgaans niet zoveel voor – vergelijk het met de duizenden doden en gewonden in en om het huis of jaarlijks in het verkeer. Roken, te weinig bewegen, slechte voeding en obesitas wegen – in termen van invloed op de gezondheid van onze bevolking – natuurlijk veel zwaarder.

Daarbij leveren die vele evenementen plezier op voor al degenen die erbij zijn. Ze brengen werkgelegenheid, dragen bij aan het imago van de stad, enzovoort. Daartegenover

stelt de invloed van (het aantal) incidenten niet zoveel voor. Overigens wil ik hiermee geen vrijbrief afgeven voor apathie of nietsdoen; het is wel een belangrijke relativisering.

### Er gaat weleens iets mis

Als het bovenstaande ten spijt, en ook al heeft iedereen de mond vol over veerkracht en weerbaarheid als nieuwe uitgangspunten: *als* er een keer iets gebeurt, schreeuwen we snel moord en brand. Elke vorm van relativisering verdwijnt direct. De onderste steen moet boven en het mag echt nooit meer gebeuren. Want pech moet weg in onze samenleving.

Na de gewelddadigheden met de voetbalhooligans en het noodlottige schietincident op het strand bij Hoek van Holland kwam het COT met een rapport dat opende met aan te geven dat natuurlijk de schuld bij de voetbalhooligans lag. Om vervolgens tientallen conclusies en aanbevelingen te richten op de gemeente Rotterdam en de politie. Beide organisaties raakten (feitelijk al direct na de gebeurtenis) in een kramp. De politie praatte zichzelf in allerlei sessies de put in en was de aanleiding (een stel asocialen die het puur op de politie gemunt hadden nu ze een keer in de meerderheid waren) totaal vergeten. De gemeente Rotterdam was jarenlang huiverig en extreem regel-gedreven bij ieder evenement dat zich aandeede. Burgemeester Aboutaleb was net binnen en moest vervolgens jaren voor ieder wissel wasje op zijn hoede zijn. Zo lang de risico-regel-reflex domineert, zal ieder uit de hand gelopen evenement op een vergelijkbare wijze worden benaderd.

De genoemde veerkracht en weerbaarheid betekenen echter ook dat je vertrouwt op en bouwt aan de professionaliteit van de organisaties en accepteert dat ondanks deze professionaliteit er ook wel eens iets mis kan en zal gaan. Dat vergeten wij vaak te gemakkelijk.

### Overheidsreflex

Wij hebben gaandeweg enorme pakketten en handboeken ontwikkeld om gemeenten en anderen te ondersteunen bij het vergunningenproces rond evenementen. Zeer terecht merkt de Onderzoeksraad voor Veiligheid (Haaksbergen) hierover op dat ambtenaren zich eigenlijk (ook in cursussen) feitelijk alleen maar bekwamen in het juridisch proces.



De burgemeester van Haaksbergen (nog in functie) staat de pers te woord, een dag na het ongeluk (29 september 2014)

Het gehele evenementenvergunningverleningsproces (mooi Scrabble-woord) is sterk gejuridiseerd. Illustratief wat mij betreft was het commentaar van journalist Frank Timmers van *Tubantia* op de vergunning voor het monstertruckevent die de gemeente kort na het drama vrijgaf:

‘Dranghekken zijn voldoende. De hekken moeten het publiek op 10 meter afstand houden. (...) Dat is alles wat er staat vermeld over veiligheid. Dan valt op dat de gemeente veel gedetailleerder in gaat op de aansprakelijkheid. De vergunning moet er kennelijk vooral voor zorgen dat de gemeente op geen enkele manier aansprakelijk is voor ongelukken. Het verlenen van de vergunning neemt de aansprakelijkheid van de organisatie, andere betrokkenen en zelfs de bezoekers niet weg.’

Een rake observatie. Aansprakelijkheid en al datgene wat gedaan wordt om dat te vermijden kan belangrijker worden dan – en ten koste gaan van – de daadwerkelijke veiligheid.

Die overheidsreflex is ook wel voorstelbaar. Na Haaksbergen stonden de letselschadeadvocaten te springen om de belangen van gedupeerden (gewonden, nabestaanden) te behartigen. Enkele maanden ervoor doken zij ook op in Friesland nadat bij een basisschooltoernooi een dug-out was ingestort waarbij één kind om het leven was gekomen. Er moet iemand boeten – bestuurder, organisator – en dat de rekening dan bij de overheid – en bij ons allen als belastingbetalers – komt te liggen is zeker niet ondenkbaar.

### Terug naar de inhoud

Het lijkt zo logisch om uiteindelijk de overheid op te laten draaien voor de geleden schades. Het gevolg zal alleen nog maar meer indekgedrag zijn. Tegelijkertijd levert het waarschijnlijk niets op in termen van veiligheid. Vaak zijn in deze gevallen alleen de juristen de lachende derden. Uit Amerikaans onderzoek zijn voorbeelden bekend over grondvervuilingen (‘de vervuiler betaalt’) waarbij uiteindelijk nog geen 15% van de totale geclaimde kosten werden gebruikt voor het weer schoonmaken van de grond; het leeuwendeel kwam bij advocaten terecht.

Er speelt nog een andere ontwikkeling een rol. Wij zijn door alle managementgoeroes en -studies sterk in een

modus gekomen dat leiding geven belangrijker is dan vakinhoudelijke kennis. Als wij het proces maar op orde hebben en de juiste vinkjes hebben gezet, is onze taak verricht. Hoeveel leidinggevendens zeggen niet met enige trots: ‘Ik geef leiding; van de inhoud hoeft ik gelukkig niets te weten.’ In een wereld waar het verschil in salaris tussen de managers en de vakspecialisten en professionals alleen maar groter wordt, ontstaat deze tendens vanzelf. Inhoud wordt meer en meer ondergeschikt aan het proces. Als wij de procedures maar op orde hebben, voldoen aan de ISO-certificering, dan zal het wel goed zijn. Wie kijkt er dan nog naar zo’n monstertruck en de capriolen die deze zou kunnen uithalen en wat daarbij fout zou kunnen gaan? Bij eerdere sessies ging het toch ook goed?

Het is lastig – maar tegelijkertijd wel noodzakelijk! – dit proces te keren en als overheid of als bedrijf niet alleen je heil te zoeken bij jezelf indekken tegen eventuele claims.

### Als het dan toch mis gaat?

Het is goed onderscheid te maken tussen verschillende fasen. Als zich een ongeval of (mini-)crisis heeft voorgedaan, is het duidelijk dat er in het voortraject iets is misgegaan. Toch is er vaak meer dat bijdraagt aan de verzwakte positie van bijvoorbeeld de burgemeester, leidinggevendens en/of anderen. Goed crisismanagement en duidelijke leiding en visie achteraf kunnen bijdragen aan het imago van een persoon of stad. Jan Mans is het levende bewijs van een bestuurder die juist door en na de ramp een ‘held’ werd.

Ieder incident en iedere crisis is anders. Tegelijkertijd zie ik bepaalde zaken wel vaak terugkomen die bijdragen aan het maken en ook breken van de autoriteiten. Daarbij speelt vanzelfsprekend de aard van de gebeurtenis een stevige rol. Naarmate de gemeente een grotere inbreng had of kon hebben in de preventie, wordt zij sneller kritisch bejegend. Na het schietdrama in Alphen aan den Rijn kregen met name de politie (die ten onrechte de wapenvergunning niet had ingetrokken), maar ook de psychiater waar Tristan van der V. onder behandeling was, de nodige kritiek te verwerken. Maar niemand heeft burgemeester Bas Eenhoorn iets verweten. Vergelijk dat met de gebeurtenissen in Haren – die zich in de dagen ervoor al gaandeweg ontwikkelden – of Haaksbergen, waarbij de vergunning door de burgemeester werd afgegeven.

### Reacties van overheden

Vaak blijkt een deel van de problemen het gevolg van de wijze van communiceren door de autoriteit. Verkeerde formuleringen, terug moeten komen op eerdere uitspraken of gewoon onvoldoende performance en uitstraling kunnen dan opbreken. Maar er is meer.

Zo zie ik vaak de neiging bij autoriteiten om zich snel welhaast te verschuilen achter een onafhankelijk onderzoek dat gaat plaatsvinden. Zo lang het onderzoek loopt is er rust in de tent, is dan de gedachte. Allerlei lastige vragen hoeven voorlopig niet te worden beantwoord. Met het onderzoek, dat vele maanden duurt, wordt kostbare tijd gekocht. Wanneer dan uiteindelijk het onderzoek verschijnt, zal meestal de kou wel uit de lucht zijn. Deze gedachtegang is echter volledig passé en feitelijk een uiterst onverstandige strategie.

Wij zien inmiddels dat zowel in de sociale als in de ‘klassieke’ media na een incident of crisis er zoveel aandacht voor de gebeurtenis is en vaak ook lang blijft, dat na een aantal dagen dikwijls het grootste deel van het verhaal al wel ingevuld kan worden. Vaak is er ook al relevant beeldmateriaal voorhanden. Hoe degelijk ook de rapporten na calamiteiten zijn; ze bevatten meestal weinig zaken die wij inmiddels niet al (konden) weten. In actualiteitenprogramma’s of in kranten en tijdschriften verschijnen na enkele dagen of weken al degelijke reconstructies.

Zowel in Haaksbergen als eerder in Haren gebeurde iets dergelijks. In beide gevallen gaven de autoriteiten weinig commentaar en wachtten zij vrij passief tot de onderzoeken gepresenteerd werden. Er werden onvoldoende (in Haaksbergen was al wel al wat opgestart) al proactief maatregelen genomen en daarmee alvast gepreludeerd op de uitkomsten van de rapporten. In beide gevallen hielden de autoriteiten ook vrij halsstarrig vast aan de juistheid van de gekozen strategie. Feitelijk waren degenen die nauwlettend Haren en Haaksbergen volgden niet meer verrast door de onderzoeksrapporten.

### Wat beter te doen?

Als – vaak al kort na een gebeurtenis – duidelijk wordt dat er fouten zijn gemaakt, er verkeerde keuzes zijn gemaakt, risico’s zijn onderschat of anderszins, is het verstandig daar al over te spreken. Dat betekent niet dat daarmee ‘de schuld wordt genomen’ maar wel dat er al sorry wordt gezegd. Blijkbaar hebben wij het niet goed gedaan en waarom dat precies zo is, wordt nader onderzocht. De burgemeester van Haaksbergen zei na het uitkomen van het rapport van de Onderzoeksraad en zijn ontslag in een interview: ‘Ja misschien had ik deemoediger moeten zijn (...) maar je kunt niet én deemoedig zijn (...) én de vergunning in stand houden’ (*NRC Handelsblad*, 6 juni 2015).

Deels zat daar misschien ook wel het probleem! Het gaat niet over deemoed, maar over authenticiteit. Zichtbaar leiding geven aan een samenleving betekent niet dat je een rol moet spelen. Ook de uitspraak dat hij het de volgende keer weer zo zou doen (de vergunning) viel in verkeerde

aarde. Het was toch dramatisch mis gegaan? Niet krampachtig vasthouden aan het eigen gelijk (of aan de regeltjes), maar accepteren dat jijzelf of je organisatie gewoon fouten heeft gemaakt. Ik realiseer me: dat is aan de zijlijn gemakkelijk gezegd.

### Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Kenmerkend voor onze huidige netwerksamenleving is dat zelden iemand nog iets helemaal alleen doet. Bij een evenement zijn tientallen organisaties en personen betrokken. Er is een keten van actoren; elk met eigen rollen en verantwoordelijkheden. Het blijkt in de praktijk echter vaak moeilijk om gezamenlijk naar een probleem te kijken en gecoördineerd veiligheidsproblemen aan te pakken. Iedere organisatie kijkt (als het goed is) naar datgene waarvoor het aan de lat staat. Integraliteit wordt daarmee niet bereikt.

In het Veiligheidsplan van Pinkpop (2014) stond bijvoorbeeld vermeld: ‘Als uitgangspunt geldt dat de veiligheid op het festivalterrein en de (crew)campings primair een verantwoordelijkheid is van de organisatie Pinkpop. Maatregelen bij escalaties worden in nauwe afstemming tussen de veiligheidspartners genomen. Vanaf GRIP-1 (CoPI) is veiligheid de verantwoordelijkheid van de overheid (brandweer, politie, gemeente).’

Bij (GRIP)opschaling komen dergelijke rolverschuivingen veel vaker voor. Vooraf, tijdens en na een evenement is – hoe vervelend ook – sprake van gedeelde verantwoordelijkheden. Dat is vaak vervelend (en aanleiding voor duikgedrag), maar onlosmakelijk verbonden aan het feit dat nooit iemand alleen alle taken verricht.

Zo lang veiligheid geen vanzelfsprekende gezamenlijke verantwoordelijkheid is en de piketpaaltjes zo snel gezet worden, is het moeilijk meer hoogwaardige veiligheid te verkrijgen. Bij een netwerksamenleving past ook een meer integrale benadering van veiligheidsvraagstukken. <<

### Literatuur

- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, *Strandrellen in Hoek van Holland*, versch. december 2009
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Explosies MSPO2 Shell Moerdijk*, versch. juli 2015
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Monstertruck ongeval Haaksbergen*, versch. mei 2015
- S. Schaap, ‘Evenement: een georganiseerde crisis?’, in: *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, nr.3, 2014, p. 50-51).

### Noten

- 1) Zowel de casus Pinkpop 2014 (weeralarm en opkomend onweer) als het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen worden uitvoerig beschreven in *Lessen uit crises en mini-crisis 2014* (red. Menno van Duin en Vina Wijkhuijs, verschijnt eind 2015).
- 2) <http://www.tubantia.nl/extra/blogs/frank-timmers/haaksbergen-meer-woorden-over-aansprakelijkheid-dan-veiligheid-1.4555363>