



# **Handreiking Evenementenveiligheid 2011**

*Delen I en II de processen geordend*

versie 17.02.2012 (voorlopig vastgesteld door VB)

## **Handreiking Evenementenveiligheid 2011, delen I en II** ***De processen geordend***

© 01-10-2011, conceptversie 1.0 t.b.v. besluitvorming managementraden/veiligheidsberaad

De handreiking bestaat uit vijf min of meer autonome delen. Deel I en II komen tot stand onder verantwoordelijkheid van het Veiligheidsberaad. Deel V onder verantwoordelijkheid van het PortefeuillehoudersOverleg Crisisbeheersing. De definitieve versies van de delen I, II en V zullen worden gepubliceerd na positieve besluitvorming binnen de managementraden van brandweer, GHOR en politie, het Landelijk Overleg Coördinerend Gemeentesecretarissen en het Veiligheidsberaad. Deel III komt tot stand onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deel IV wordt gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (programma Slim geregeld, goed verbonden).

### **Auteurs**

H. van Hijum MCDm, Politieacademie  
Drs. R.H. Johannink MCDm, VDMMP  
S. Kol, GHOR Haaglanden  
W.J. Berghuis, politie Haaglanden  
N.K. van Asselt VDMMP

### **Druk**

1<sup>e</sup>

### **Disclaimer**

Deze publicatie is met grote zorgvuldigheid samengesteld. De auteurs kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade als gevolg van mogelijke onjuistheden en/of onvolkomenheden in deze publicatie.

### **Over copyright**

Op deze publicatie rust geen copyright. Bij (her)gebruik in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaarmaking in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier in officiële publicaties, graag wel de bron vermelden. Vragen en verbeteringen zijn meer dan welkom op: [www.infopuntveiligheid.nl](http://www.infopuntveiligheid.nl).

Deel I	Inleiding	4
1.	Veiligheid van Evenementen bevorderen	5
2.	Procesmodel evenementenveiligheid	7
Deel II	Het procesmodel nader uitgewerkt	11
Uitgangspunten deel II		12
1.	Stap 1. Melden en aanvragen vergunning evenement	14
2.	Stap 2. Behandelaanpak bepalen	17
3.	Stap 3. Signaleren en (integraal) adviseren	24
4.	Stap 4. Besturen van het werk	31
5.	Stap 5. Voorbereiden van het werk	35

VERVALLEN

VERVALLEN

## 1. VEILIGHEID VAN EVENEMENTEN BEVORDEREN

Over het algemeen verlopen evenementen ordelijk en veilig, maar dat het soms ernstig mis kan gaan blijkt uit het Dancefestival Veronica Sunset Grooves ('strandrellen Hoek van Holland') en Koninginnedag 2009 te Apeldoorn ('Koninginnedagdrama'). Voorbeelden uit een verder verleden zijn onder meer de Flora in Bovenkarspel (legionella), de Jamboree in Noord-Brabant (uitbraak norovirus), Dance Valley (zware regenval) en de Nijmeegse Vierdaagse (hittegolf). Niet zelden wordt door onderzoekers een relatie verondersteld tussen de ongewenste gebeurtenis, het naleven van wet- en regelgeving en het vermogen tot samenwerken tussen betrokken actoren en organisaties. Of we daarvan kunnen leren is de vraag.<sup>1</sup>

### **Opdracht: ontwikkelen landelijke Handreiking evenementenveiligheid**

Op initiatief van het PortefeuillehoudersOverleg Crisisbeheersing (POC) heeft het Veiligheidsberaad in 2010 de opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een landelijke Handreiking evenementenveiligheid. De focus van deze handreiking (delen I en II van dit document) kwam primair te liggen op het adviseren van gemeenten bij het bepalen van de behandelaanpak van evenementen en het adviseren van het bevoegd gezag over risicovolle situaties bij evenementen. Aansluitend daarop heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie opdracht gegeven om een handreiking voor gemeenten op te stellen, die als deel III is opgenomen in dit document.

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Binnenlandse Zaken is gelijktijdig een landelijke Voorziening evenementenvergunningen (LVE) ontwikkeld binnen het programma "Slim geregeld, goed verbonden". Deze voorziening wordt aangeduid als de Evenement assistent en helpt gemeenten en andere betrokkenen in het proces van vergunningverlening. De (voorlopige) resultaten van dit project zijn opgenomen in deel IV van deze handreiking.

Tijdens de ontwikkeling van deel I en II van de handreiking heeft het POC een aanvullende opdracht gegeven: het ontwikkelen van een hulpmiddel voor het inventariseren en analyseren van risico's en daarop af te stemmen capaciteiten. De resultaten van dit deelproject zijn beschreven in deel V.

### **Bestuurlijke urgentie**

Mede naar aanleiding van recente incidenten en onderzoeken is er departementale en politiek bestuurlijke urgentie ontstaan, gelet op:

- Het rapport 'Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende gewaarborgd' (2008) van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en Inspectie Gezondheidszorg (IGZ), dat nadruk legt op *integrale* advisering aan gemeenten, door de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR), politie en brandweer.
- Naar aanleiding van Kamervragen over de resultaten van het onderzoek naar C2000 heeft de (demissionaire) staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een expliciete verwijzing naar een te ontwikkelen Handreiking evenementenveiligheid opgenomen in haar brief aan de voorzitter van het Veiligheidsberaad.

<sup>1</sup> Een gemakkelijke waarheid, waarom we niet leren van onderzoekcommissies, De Bruijn, NSOB, 2009.

- In de reactie van de minister van Veiligheid en Justitie op Kamervragen naar aanleiding van het fenomeenonderzoek van het COT, bureau Beke en de Politieacademie, kondigde de minister van Veiligheid en Justitie, naast een databank Ordeverstoorers, een landelijke Handreiking evenementenveiligheid (HEV) en een landelijke Voorziening evenementen (LVE-Evenement assistent) aan.
- Tot slot wordt naar een Handreiking evenementenveiligheid 'voor integrale multidisciplinaire advisering en voorbereiding van publieksevenementen' verwezen, in de reactie van de regering op Kamervragen over het doorberekenen van politiekosten bij (commerciële) publieksevenementen.<sup>2</sup>

### **Aanbeveling: informatie als belangrijk element**

De belangrijkste aanbevelingen uit recente onderzoeken naar evenementenveiligheid,<sup>3</sup> zijn binnen het lectoraat Openbare Orde en Gevaarbeheersing van de Politieacademie in kaart gebracht. De aanbevelingen gaan vooral over het creëren en/of aanwezig zijn van een *sense of urgency*, het meenemen van de lokale context en het combineren van de aanwezige kennis bij partners. Andere aanbevelingen:

- Maak een gedegen (integrale) en realistische risicoanalyse die recht doet aan de lokale situatie, op basis waarvan beleid en prioriteiten zijn te formuleren en capaciteiten zijn toe te wijzen.
- Houd rekening met de evenementenkalender.
- Denk goed na over de lokale effecten van beleidskaders, en probeer regionale beleidskaders zoveel mogelijk door te voeren en na in overleg bij knelpunten.
- Verfijn de registratie van lokaal naar centraal en vice versa ten behoeve van continue informatievoorziening.
- Stel voor risicovolle evenementen een multidisciplinair plan op.
- Stel een schriftelijke evaluatie op en neem kennis van evaluaties van partners. Wissel lokale evaluaties en risicoanalyses uit en analyseer deze.

De handreiking geeft geen waardeoordeel over deze aanbevelingen. Maar gelet op de bovenstaande adviezen lijkt de richtinggevende hoofdvraag te zijn 'wie doet wat voor wie'; wie maakt de risicoanalyse, het draaiboek, de evenementenkalender of de beleidskaders voor het evenement en belangrijker: voor wie? De basis voor het beantwoorden van deze vraag en dus ook van de Handreiking evenementenveiligheid is het procesmodel evenementenveiligheid, waarin zeven (iteratieve) processtappen zijn weergegeven.

De zeven stappen in het model zullen niet doorlopen (kunnen) worden bij alle evenementen.<sup>4</sup> Zo zullen de voorspelbare *reguliere evenementen* niet leiden tot processtap 3 en verder. Dat geldt ook voor de meeste van de voorspelbare *aandachtevenementen*. Onvoorspelbare evenementen<sup>5</sup> zullen juist de processtappen 1 en 2 niet doorlopen en de dan te treffen maatregelen en voorzieningen zijn gebaseerd op processtap 3 en verder of bestaande planfiguren voor risico- en crisisbeheersing. Hoe dan ook vormt het hierna weergegeven procesmodel de kern van de Handreiking evenementenveiligheid.

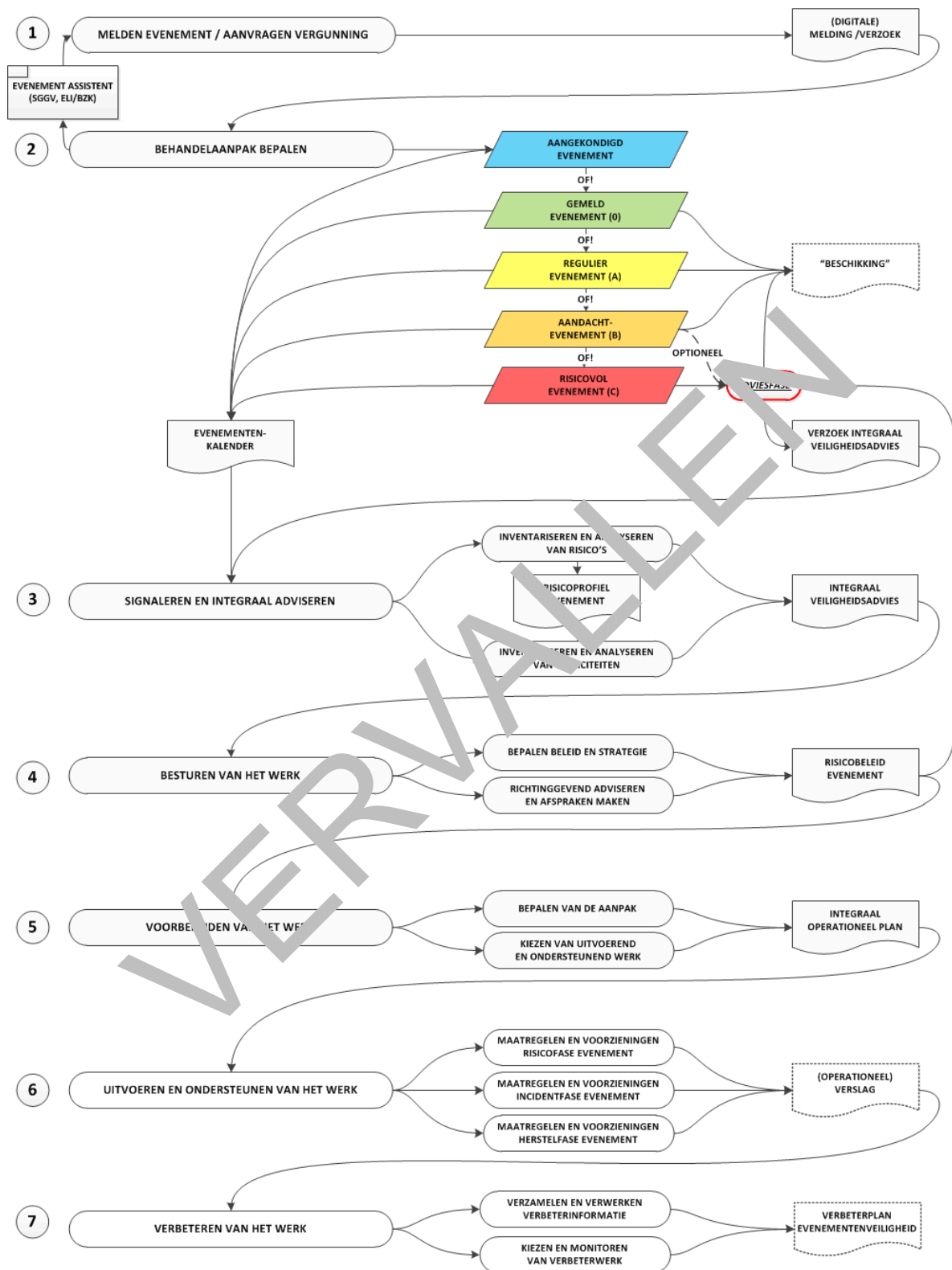
<sup>2</sup> Aanhangsel van de Handelingen 2009/10, 3184, vraag 4 en 5.

<sup>3</sup> Het betreft de onderzoeken naar de jaarwisselingen, grootschalige ordehandhaving in Nederland (*Boven de pet?*), Hoek van Holland en de Oranje Thuisituatie.

<sup>4</sup> Openbare manifestaties, voetbal en andere gebeurtenissen die toegankelijk zijn voor een verzameling mensen binnen een bepaalde tijd en omgeving, worden binnen de handreiking ook beschouwd als evenement.

<sup>5</sup> Denk aan *flash-mobs* of andere - al dan niet via sociale media - spontaan georganiseerde evenementen.

## 2. PROCESMODEL EVENEMENTENVEILIGHEID



Figuur 1: Procesmodel Evenementenveiligheid



## Toelichting procesmodel evenementenveiligheid

### *Eerste processtap: melden evenement/aanvragen vergunning*

De organisator van een evenement dient op basis van een (digitaal) aanvraagformulier een melding/aanvraag<sup>6</sup> in. Op basis van een uitvraagprotocol wordt bevorderd dat informatie wordt ontsloten voor een succesvol verloop van stap 2. In het procesmodel is de Evenement assistent weergegeven die hierbij kan ondersteunen, zie deel IV.

### *Tweede processtap: bepalen van de behandelaanpak*

Voor het bepalen van de behandelaanpak wordt - op basis van een risicoscan - het evenement geclassificeerd. Gangbaar zijn de termen 0-, A-, B- en C-evenementen, waarbij over het algemeen het C-evenement als risicovol evenement wordt beschouwd, maar op andere plaatsen is dat echter het A-evenement. De handreiking gaat uit van classificatie in een meldingsplichtig, regulier, aandachts- of risicovol evenement.<sup>7</sup> Tussen haakjes wordt daarbij verwezen naar het cijfer 0 en de letters: A, B en C, waarbij C verwijst naar het risicovolle evenement. Zie ook deel III van deze handreiking.

De behandelaanpak betreft het weigeren of (onder voorwaarden) verlenen van relevante *vergunningen/ontheffingen*, al dan niet op basis van een multidisciplinair of integraal veiligheidsadvies. Bij een risicovol evenement wordt een adviesfase ingelast en optioneel bij aandachtsevenementen. Tot slot vindt binnen deze processtap het registreren van de aankondiging, melding of vergunning plaats op de *evenementenkalender*. Deze kalender en het verzoek voor een integraal veiligheidsadvies vormen het begin van de derde processtap: signaleren en integraal adviseren.

### *Derde processtap: signaleren en integraal adviseren*

Belangrijke deelprocessen binnen de derde processtap zijn het inventariseren en analyseren van risico's en inventariseren en analyseren van capaciteiten<sup>8</sup> voor het beïnvloeden daarvan: het risicoprofiel van het evenement. Opvallend is dat in de praktijk daarvoor geen valide hulpmiddel beschikbaar is. In deel V wordt - aanvullend op de in de praktijk gangbare Excelmodellen - een hulpmiddel beschreven voor het schatten van de waarschijnlijkheid en impact van bepaalde incidenttypen. Dit hulpmiddel, gebaseerd op de nationale risicobeoordelingsmethodiek en de handreiking regionaal risicoprofiel, is van belang voor het (integraal) veiligheidsadvies; het begin van de volgende processtap.

### *Vierde processtap: besturen van het werk*

In deze processtap gaat het om het vaststellen van het risicobeleid door het bevoegd gezag, tegen de achtergrond van lokaal en/of regionaal beleid.<sup>9</sup> In de handreiking gaat het dus over het specifieke *risicobeleid* bij voorzienbare risicovolle evenementen. Bij onvoorzienbare risicovolle evenementen, dus zich plotseling manifesterende gebeurtenissen, gelden het regionaal risicoprofiel en het daarop gebaseerde beleidsplan als uitgangspunt voor de te behalen operationele prestaties.

<sup>6</sup> Waaronder begrepen de kennisgeving in de zin van de Wet Openbare Manifestaties.

<sup>7</sup> De classificatie in reguliere, aandacht of risicovolle evenementen door de gemeente voor het bepalen van de behandelaanpak komt tot stand op basis van bilaterale of multilaterale afstemming met relevante diensten.

<sup>8</sup> In ruime zin verwijst dit begrip naar: 'het vermogen om bepaalde prestaties te behalen binnen een bepaalde omgeving, binnen een bepaalde tijd en continueren daarvan over een bepaalde periode. In enge zin gaat het begrip over personele, facilitaire en informatievoorzieningen (referentiekader regionaal crisisplan 2009).

<sup>9</sup> Het op het regionaal risicoprofiel gebaseerde beleidsplan.



#### *Vijfde processtap: voorbereiden van het werk*

Hier worden de maatregelen en voorzieningen gepland. De betrokken diensten kiezen, binnen de kaders van het bevoegd gezag, wie welk uitvoerend en ondersteunend werk verricht in de risicofase (pro-actie en preventie), incidentfase (preparatie en respons) en herstelfase (nazorg) van het evenement. Het resultaat van deze processtap is *het integraal operationeel plan*. De handreiking geeft geen hulpmiddel voor planvorming, maar geeft wel een productbeschrijving daarvan.<sup>10</sup> De voorbereiding op onvoorzienbare risicovolle evenementen vindt plaats in het regionaal crisisplan.

#### *Zesde processtap: uitvoeren en ondersteunen van het werk*

Het integraal operationeel plan vormt weer het kader voor het uitvoeren en ondersteunen van maatregelen en voorzieningen in de risico-, incident- en herstelfase van de risicovolle situatie. Van relevante activiteiten wordt (operationeel) verslag gedaan. Deze vormen gezamenlijk een feitenrelaas. Naast (bestuurlijke) verantwoording vormt dit feitenrelaas input voor de laatste processtap. Zie ook deel III van deze handreiking.

#### *Zevende processtap: verbeteren van het werk*

Het verbeteren van het werk is de laatste processtap en verwijst naar het leren en verbeteren op basis van kwaliteitsmanagementsystemen van de betrokken diensten en het (te ontwikkelen) kwaliteitsmanagementsysteem van de veiligheidsregio. Resultaat van deze processtap is een verbeterplan evenementenveiligheid.

*De laatste twee processtappen worden niet uitgewerkt in deel II van de handreiking, omdat het hier reguliere activiteiten betreffen bij het uitvoeren, ondersteunen en verbeteren van het werk. In deel III wordt wel de (regie)rol van gemeenten nader beschreven. Voor wat betreft de laatste processtap wordt uitgegaan van de toepassing van reguliere kwaliteitsmanagementsystemen binnen de afzonderlijke organisaties (INK, HKZ, etc.) en het nog te ontwikkelen systeem van de veiligheidsregio. De evaluaties van evenementen vormen een belangrijk element binnen stap 3; als variabele bij de risico- en capaciteitanalyse.*

#### *De uitwerking van de processtappen*

Van elke processtap kan een uitgebreide handreiking worden gemaakt. Gelet op de in deel II beschreven uitgangspunten, worden de stappen op hoofdlijnen beschreven. Belangrijker is het resultaat van elke processtap: **informatieproducten**. In het procesmodel zijn (niet limitatief) de informatieproducten weergegeven, die het coördinerend mechanisme vormen tussen de processtappen. Deze informatieproducten worden methodisch beschreven naar doel, minimale inhoud en bestek.<sup>11</sup>

Het procesmodel en daarop gebaseerde (basale) proces- en productbeschrijvingen beogen een bijdrage te leveren aan de eerder beschreven aanbevelingen in hoofdstuk 1 en het rapport 'Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende gewaarborgd' (IOOV/IGZ, 2008).

<sup>10</sup> Tegen de achtergrond van het Referentiekader regionaal crisisplan 2009 (koepels, 2009) en het advies van de IOOV (onderzoek Koninginnedag 2009 te Apeldoorn): het zogenaamde vijfparagrafenmodel.

<sup>11</sup> Het bestek beschrijft relevante procesrollen en hulpmiddelen bij dat product en - waar nodig - de (wettelijke) vereisten.

## Leeswijzer

De handreiking bestaat uit vijf delen. Deel I beschrijft, na een inleiding, het procesmodel evenementenveiligheid. Deel II bevat de beschrijving van elke processtap binnen dat model en de beschrijving van relevante informatieproducten. In het eerste hoofdstuk van deel II staat het aankondigen, melden en aanvragen van een vergunning/ontheffing beschreven. Actoren betrokken bij de tweede processtap, bepalen van de behandelaanpak, vinden daarvan in hoofdstuk twee en deel III de uitwerking. Hoofdstuk drie behandelt het inventariseren en analyseren van risico's en capaciteiten en op basis daarvan adviseren van het bevoegd gezag; oftewel de derde processtap. De vierde processtap: besturen van het werk is kort beschreven in hoofdstuk vier en meer uitgebreid in deel III. Het laatste hoofdstuk richt zich op het voorbereiden van het werk. Het uitvoeren, ondersteunen en verbeteren van het werk wordt niet in de handreiking uitgewerkt, gelet op de in deel II van deze handreiking geformuleerde uitgangspunten.

Waar de focus van deel II gericht is op de advisering van gemeenten door het bevoegde gezag bij risicovolle evenementen<sup>12</sup>, is deel III gericht op de gemeente als regievoerder en de burgemeester als bestuurlijk verantwoordelijke bij alle evenementen waarvoor vergunning is vereist; ongeacht de risicoclassificatie. Er wordt in dit deel verder meer ingegaan op de juridische context, gemeentelijk evenementenbeleid, organisatorische aandachtspunten en de behandelaanpak binnen de gemeente. Dit deel behandelt bovendien het gebruik van de risicoscan voor het bepalen van de behandelaanpak, de evenementenkalender en een checklist per processtap. Tevens wordt in deel III een serie inhoudelijke aandachtspunten voor gemeenten behandeld en tot slot een beschrijving met de betrekking heeft op deel II en III.

Deel IV en deel V hebben betrekking op specifieke hulpmiddelen; de beschrijving van de Evenement assistent<sup>13</sup> en het Risicoprofiel evenement.

Hoewel delen I & II en de delen III, IV en V een integraal onderdeel uitmaken van deze handreiking, kunnen die delen ook afzonderlijk worden gepubliceerd<sup>14</sup> en gebruikt.

---

<sup>12</sup> Waaronder ook begrepen openbare manifestaties; niet alleen 'elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak...' (definitie evenement volgens model-APV-VNG).

<sup>13</sup> De Landelijke Voorziening Evenementen, Project Slim geregeld, goed verbonden (ELI/BZK), 2011.

<sup>14</sup> Zie o.a. [www.infopuntveiligheid.nl](http://www.infopuntveiligheid.nl)

VERVALLEN

## UITGANGSPUNTEN DEEL II

### *Uitgangspunt I: risicovol evenement*

De focus van de handreiking is het risicovolle evenement:<sup>15</sup>

- 'Een voorzienbare of onvoorzienbare gebeurtenis, die toegankelijk is voor een verzameling mensen, plaatsheeft binnen een bepaalde tijd en binnen een bepaalde omgeving en
- waarbij het (zeer) waarschijnlijk<sup>16</sup> is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en
- maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'.

Het eerste van de drie delen van de definitie is gebaseerd op de publicatie *Veilige Evenementen*, COT, 2009. Het tweede en derde deel van de definitie vindt zijn oorsprong in de Model-APV van de VNG, art. 2:25 Evenement, lid 3.

### *Uitgangspunt II: ordenen processen evenementenveiligheid*

Voor ordening van processen op het terrein van evenementenveiligheid, wordt aangesloten op de door de wetgever<sup>17</sup> beoogde werkwijze. Die werkwijze is gericht op drie kernvragen:<sup>18</sup>

- Welke risico's bedreigen de samenleving<sup>19</sup> en hoe erg is dat?
- Wat moeten we dan kunnen en wat hebben we daarbij nodig?<sup>20</sup>
- Wie doet dan wat voor wie?

### *Uitgangspunt III: vakvolwassen professional*

Deel II van de handreiking beschrijft de manier waarop een vakmens de activiteiten binnen een proces op hoofdlijnen uitvoert en op een werkinstructie! Voor de handreiking is vooral het resultaat van dat werk van belang: een informatieproduct, dat de afnemer(s) daarvan nodig hebben voor hun werk. Voor de verdieping van de rol van de burgemeester en relevante actoren binnen de gemeente wordt verwezen naar deel III, 'Gemeenten: de regie in handen'.

<sup>15</sup> De grootte van het evenement (waaronder dus ook openbare manifestaties) qua deelnemers/toeschouwers, is niet bepalend in deze handreiking. Naast het aantal gelijktijdige bezoekers en deelnemers op piekmomenten, zijn meerdere risicovariabelen denkbaar bij evenementen. Ook een - qua deelnemers en toeschouwers - 'klein' evenement kan dus geïnclassificeerd worden als risicovol evenement! Zie deel V.

<sup>16</sup> Die risico's worden zeer voorstelbaar geacht of er zijn concrete aanwijzingen dat die risico's geëffectueerd worden. Zie ook hoofdstuk 2 van deel II voor definitie van reguliere en aandachtsevenementen. Binnen de Strategie Nationale Veiligheid (BZK) wordt het begrip veiligheid onderscheiden in territoriale, ecologische, economische en fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit.

<sup>17</sup> O.a. Strategie Nationale Veiligheid en Wet veiligheidsregio's.

<sup>18</sup> Het gaat hier niet om een handreiking voor veiligheidsregio's, maar de onderliggende werkwijze als leidraad. Die werkwijze richt zich onder meer op integrale advisering door de diensten (waaronder gemeentelijke diensten!). Voor een nadere omschrijving van de (niet wettelijke) adviestaak, zie paragraaf 4.4 van de Memorie van Toelichting op de Wet veiligheidsregio's.

<sup>19</sup> Vanuit lokaal, regionaal of nationaal perspectief.

<sup>20</sup> Wat moeten we dan kunnen verwijst naar begrip capaciteit in ruime zin (Referentiekader regionaal crisisplan 2009): het vermogen om bepaalde prestaties te behalen binnen een bepaalde omgeving, binnen een bepaalde tijd en continueren daarvan over een bepaalde periode. In enge zin: personele, facilitaire en informatievoorzieningen.

#### *Uitgangspunt IV: informatiegestuurd werken*

Het succes van elk proces hangt af van de resultaten van andere processen; informatieproducten vormen daarbij het coördinerend mechanisme. Dit uitgangspunt sluit aan op het door de wetgever beoogde principe van informatiegestuurd c.q. netcentrisch werken.<sup>21</sup>

#### *Uitgangspunt V: organiseren van evenementenveiligheid*

Deel II van de handreiking richt zich niet op de *organisatie* van werkprocessen op het terrein van evenementenveiligheid. Wel beschrijft de handreiking procesrollen, maar het koppelen van die rollen aan bepaalde organieke of functionele entiteiten is aan het daartoe bevoegde gezag. Hiermee wordt tevens bereikt dat de handreiking toepasbaar is ongeacht de wijze waarop de verantwoordelijkheden thans lokaal en/of regionaal zijn georganiseerd. Bovendien kan de handreiking een eventuele verandering van deze organisatie eenvoudig volgen.

#### *Uitgangspunt VI: afstemming met andere initiatieven*

Op het terrein van evenementenveiligheid is sprake van veel thema's, veel circuits en veel spelers. Er zijn dan ook verschillende lokale, regionale en nationale initiatieven genomen en deze hebben vooral betrekking op het proces van vergunningverlening en advisering. Ten eerste het onderzoek door de Inspectie Gezondheidszorg en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.<sup>22</sup> De uitkomsten daarvan kunnen op termijn worden verwerkt in deze (dynamische) handreiking. Daarnaast de ontwikkeling van een 'HEV-Gemeenten' (zie deel III met de titel 'Gemeenten: de regie in handen'), de Evenement assistent (zie deel IV) en het Risicoprofiel evenement (zie deel V). Een andere ontwikkeling is het kabinetsvoornemen om politiekosten bij commerciële publieksevenementen door te berekenen.

#### *Uitgangspunt VII: KISS*

Het laatste uitgangspunt is *Keep It Short and Simple*. Deel II van deze handreiking is weliswaar gebaseerd op beproefde ordeningstheorieën en -modellen<sup>23</sup>, maar daaraan kleeft ook een nadeel: het vereenvoudigt de werkelijkheid. Het liefst zoveel mogelijk, zodat we geen overbodige ballast in ons denken hoeven te nemen. Op dit grensvlak zit nu precies het risico, dat Einstein als volgt uddrukte: *'theories and models should be kept simple, but not simpler!*' Met andere woorden een theorie of model kan ook te *short and simple* worden gemaakt, waardoor het de werkelijkheid geweld aan doet.

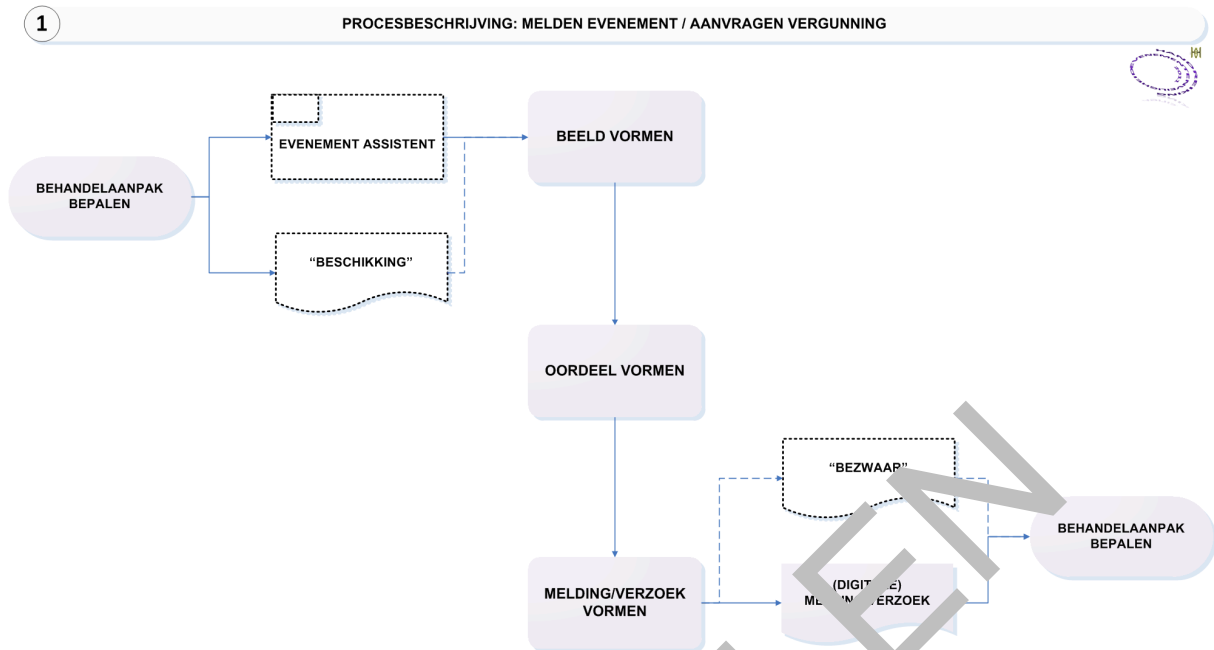
Gelet op de hierboven geformuleerde uitgangspunten, kan niet worden voorkomen dat deel II van deze handreiking door 'de leek' als abstract kan worden beschouwd. Dit deel richt zich immers op de vakvolwassen professional, die het kan gebruiken ter ondersteuning bij het werken 'in en aan' processen op het terrein van evenementenveiligheid.

<sup>21</sup> Samenstel artikel 10 en 22 Wet veiligheidsregio's: het inrichten van 'een uniforme informatie- en communicatievoorziening, daaronder begrepen het vaststellen van de informatiebehoefte en het vaststellen van kaders, standaarden en kwaliteitseisen met het oog op de informatie-uitwisseling binnen en tussen de diensten van de veiligheidsregio en deze diensten en de andere diensten en organisaties voor rampenbestrijding en crisisbeheersing'.

<sup>22</sup> Naar de implementatie van haar aanbevelingen in het rapport 'Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende gewaarborgd', IOOV/IGZ, 2008.

<sup>23</sup> Op basis van gangbare managementmodellen (INK e.d.) ontwikkelde methodieken, zoals de Ordeningsmethodiek processen (OMP) en SqEme®. Zie ook *The Art of Management*, delen I en II, Marcel Nieuwenhuis, 2010.

# 1. STAP 1. MELDEN EN AANVRAGEN VERGUNNING EVENEMENT



Figuur 2: Procesbeschrijving 'melden en aanvragen vergunning evenement'

## Toelichting

In het hart van de procesbeschrijving worden verticaal de activiteiten binnen het proces weergegeven in blokken. Het is een beschrijving van de manier waarop zo'n proces meestal op hoofdlijnen wordt uitgevoerd; het is geen werkinstructie!

De informatie die het ene proces van het andere nodig heeft, is in de procesbeschrijving weergegeven met het symbool van een document. In het symbool is de naam van het informatieproduct vermeld (de 'evenement assistent' is als hulpmiddel weergegeven met een rechthoek met in de linkerbovenhoek een kleine rechthoek). Links van de activiteiten worden de inputinformatie en het proces van herkomst weergegeven en rechts de outputinformatie en het proces van bestemming. Die processen zijn met een ovaal weergegeven. De 'producent' van het informatieproduct dient zich bewust te zijn van de informatiebehoefte van de afnemer(s). Ze moeten er immers mee werken!

Van de in de procesbeschrijving (niet limitatief!) weergegeven processen en informatieproducten, worden de processen die met een stippellijn zijn weergegeven, en producten niet uitgewerkt. De beschrijving van de informatieproducten die voor de handreiking relevant zijn (zie procesmodel in deel I) is, na een korte inleiding, gebaseerd op de volgende indeling:

- doel van het product
- minimale inhoud van het product
- procesrollen bij het product
- hulpmiddelen bij het product
- (wettelijke) vereisten aan het product.

### **De processtap begint...**

De eerste processtap<sup>24</sup> begint bij de organisator van een evenement. Met behulp van een (digitaal) aanvraagformulier kan hij/zij een evenement aankondigen<sup>25</sup>, melden<sup>26</sup> of relevante vergunningen en ontheffingen aanvragen.

### **Doel melding of aanvraag**

Te bereiken dat gegevens worden verstrekt voor het beoordelen, behandelen en registreren van het klantverzoek en anderzijds om de risico's van het evenement in te schatten.

### **Minimale inhoud melding of aanvraag**

Gelet op het doel kent de melding c.q. aanvraag de volgende minimale inhoud:<sup>27</sup>

1. Activiteitenprofiel
  - a. Naam en omschrijving van het evenement
  - b. Data en tijden van het evenement
  - c. Versterkt geluid
  - d. Eten en drinken
  - e. Communicatie
  - f. Overige activiteiten tijdens het evenement
2. Publieksprofiel
  - a. Omvang van het publiek
  - b. Samenstelling van het publiek
3. Ruimtelijk profiel
  - a. Route
  - b. Locatie(s) van het evenement
  - c. Bouwsels en voorwerpen
  - d. Toilet- en douchevoorzieningen
  - e. Overnachting
  - f. Afval en opruimen
  - g. Vervoer en parkeer
4. Gegevens organisator/organisatie
  - a. Aanspreeker
  - b. Organisator, vergunninghouder en contactpersonen
5. Bijlagen
  - a. Tekening plaats locatie, vervoer en parkeren en inrichting terrein
  - b. Risicoanalyse
  - c. Veiligheidsplan

<sup>24</sup> De beschrijving van de eerste stap is ontleend aan de casus evenementenvergunning binnen het programma 'Slim geregeld, goed verbonden' van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Binnenlandse Zaken (sggv-EZLI/BZK). Meer over dit programma in deel IV. De kennisgeving van een openbare manifestatie zal niet (kunnen) voldoen aan de hier beschreven minimale inhoud.

<sup>25</sup> Op basis van een vooraankondiging volgt nog geen vervolgactie. Een vooraankondiging krijgt wel een plaats op de evenementenkalender.

<sup>26</sup> Waaronder begrepen de kennisgeving op basis van de Wet openbare manifestaties.

<sup>27</sup> De (sub)rubrieken zijn nader uitgewerkt binnen de casus vergunningen van het programma 'Slim geregeld, goed verbonden' (sggv-EZLI/BZK). Zie daarvoor deel IV.

## Actoren

De procesrollen worden hier niet uitgewerkt onder verwijzing naar deel III van deze handreiking, 'Gemeenten: de regie in handen' en de Evenement assistent (deel IV van deze handreiking). De minimaal door het daartoe bevoegde gezag te beleggen overige procesrollen binnen de eerste processtap zijn in ieder geval:

- Afnemer: één of meerdere actoren die het klantverzoek voor de eigen werkzaamheden gebruikt/gebruiken.<sup>28</sup>
- Archiveerder: dient altijd belegd te worden bij (één) actor. Deze functionaris is verantwoordelijk voor het beschikbaar houden en distribueren van het (al dan niet gewijzigde) klantverzoek.

## Hulpmiddelen

Een meer uitgebreide beschrijving van de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente bij de (digitale) melding/aanvraag is te vinden in deel III ('Gemeenten: de regie in handen') en een belangrijk hulpmiddel daarbij is omschreven in deel IV (Evenement assistent).

## Vereisten

Op basis van het ingevulde (digitale) aanvraagformulier wordt bepaald of te volstaan is met een melding van het evenement of dat aanvullende vergunningen of ontheffingen zijn aan te vragen.

De ontvangst van een melding/aanvraag dient door het bevoegd gezag te worden bevestigd.

Binnen de landelijke voorziening evenementen (Evenement assistent, zie deel IV) is een uitvraagprotocol opgesteld. Hiermee wordt beoogd om de vragen zodanig te rubriceren dat deze direct aansluiten op het risicoprofiel dat in deel V van deze handreiking wordt geschetst. Iedere vraag dient gebaseerd te zijn op tenminste een van de vormen van wet- en regelgeving die in deel III nader is beschreven.

## Processtap 1 eindigt met...

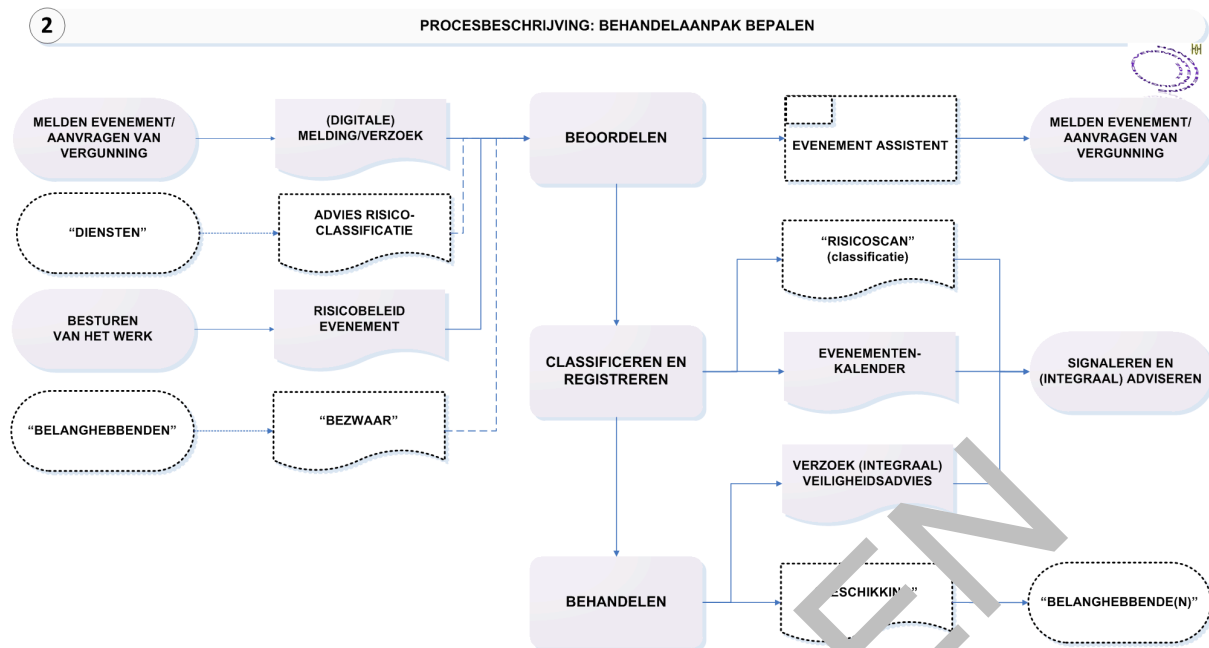
de (digitale) melding of aanvraag. Dit informatieproduct vormt het begin voor de tweede processtap: 'behandelingsaanpak bepalen'. Het volgende hoofdstuk beschrijft dit.

---

<sup>28</sup> Zie deel III, 'Gemeenten: de regie in handen'



## 2. STAP 2. BEHANDELAANPAK BEPALEN



**Figuur 3: Procesbeschrijving 'behandelaanpak bepalen'**

### Toelichting

In het hart van de procesbeschrijving worden verticaal de activiteiten binnen het proces weergegeven in blokken. Het is een beschrijving van de manier waarop een vakmens meestal zo'n proces op hoofdlijnen uitvoert; het is geen werkinstructie!

De informatie die het ene proces van het andere nodig heeft, is in de procesbeschrijving weergegeven met het symbool van een document. In het symbool is de naam van het informatieproduct vermeld (de 'Evenement assistent' wordt als hulpmiddel weergegeven met een rechthoek met in de linkerbovenhoek een kleine rechthoek). Links van de activiteiten wordt de inputinformatie en het proces van herkomst weergegeven en rechts de outputinformatie en het proces van bestemming. Die processen zijn met een ovaal weergegeven. De 'productant' van het informatieproduct dient zich bewust te zijn van de informatiebehoefte van de afnemer(s). Zij moeten er immers mee werken!

Van de in de procesbeschrijving (niet limitatief!) weergegeven processen en informatieproducten, worden de processen die met een stippellijn zijn weergegeven, en producten niet uitgewerkt. Voor het monodisciplinaire veiligheidsadvies kan overigens gebruik worden gemaakt van de beschrijving in deel V. De beschrijving van de relevante informatieproducten die voor de handreiking relevant zijn (zie procesmodel in deel I) is, na een korte inleiding, gebaseerd op de volgende indeling:

- doel van het product
- minimale inhoud van het product
- (vijf) procesrollen bij het product
- hulpmiddelen bij het product
- (wettelijke) vereisten aan het product.

## De tweede processtap begint met ...

Voor het bepalen van de behandelaanpak zijn, naast andere informatieproducten, in ieder geval de volgende informatieproducten van belang:

- melding of aanvraag uit de eerste processtap: melden en aanvragen evenement
- risicobeleid uit de vierde processtap: besturen van het werk.<sup>29</sup>

Voor het bepalen van de behandelaanpak vindt allereerst risicoclassificatie van het evenement<sup>30</sup> plaats met behulp van een risicoscan<sup>31</sup>. Naast het meldingsplichtige evenement (0) onderscheidt de handreiking de volgende risicoclassificaties:

- **Regulier evenement (A)**  
‘Evenement’, waarbij het (zeer) onwaarschijnlijk<sup>32</sup> is dat die gebeurtenis leidt tot risico’s voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.
- **Aandacht evenement (B)**  
‘Evenement’, waarbij het mogelijk<sup>33</sup> is dat die gebeurtenis leidt tot risico’s voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.
- **Risicovol evenement (C)**  
‘Evenement’, waarbij het (zeer) waarschijnlijk<sup>34</sup> is dat die gebeurtenis leidt tot risico’s voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

De behandelaanpak wordt hierna op hoofdlijnen in een tabel weergegeven.<sup>35</sup>

**Figuur 4: Tabel behandelaanpak**

	Gemeen- Evenement	Regulier Evenement	Aandacht- Evenement	Risicovol Evenement
<b>Kenmerken behandelaanpak</b>				
Bevoegd gezag beslist zelfstandig onder consultatie van adviesdiensten <sup>36</sup>	Ja	Nee	Nee	Nee
Bevoegd gezag vraagt advies bij de risicoclassificatie van evenementen	Nee	Ja	Ja	Ja
Bevoegd gezag selecteert adviesdiensten op basis van risicoclassificatie	Nee	Ja	Ja	Ja
Er wordt een adviesfase ingezet waarbij ook de organisator wordt uitgenodigd	Nee	Nee	Optioneel	Ja
Beslistermijn (exclusief uitsel en opschorting) <sup>37</sup>	14 dagen	8 weken	8 weken	8 weken

<sup>29</sup> Gebaseerd op het integrale veiligheidsadvies. Zie hoofdstuk 3 en 4.

<sup>30</sup> De handreiking gaat bij het begrip evenement niet uit van ‘elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak...’ (model-APV-VNG), maar van ‘een voorzienbare of onvoorzienbare gebeurtenis, die toegankelijk is voor een verzameling mensen, plaatsheeft binnen een bepaalde tijd en binnen een bepaalde omgeving (gebaseerd op *Veilige Evenementen*, COT, 2009). Vergaderingen en betogingen op al dan niet openbare plaatsen (Wet Openbare Manifestaties) vallen, naast de voor publiek toegankelijke ‘verrichting van vermaak’, dus ook binnen deze definitie. De termijnen voor melding/kennisgeving van een ‘openbare manifestatie’ (tenminste 48 uur) wijken echter sterk af van de in de tabel weergegeven beslistermijnen.

<sup>31</sup> Zie deel III, hoofdstuk 4.

<sup>32</sup> Geen concrete aanwijzingen en die risico’s worden niet of enigszins voorstelbaar geacht.

<sup>33</sup> Geen concrete aanwijzingen, maar die risico’s worden voorstelbaar geacht.

<sup>34</sup> De risico’s worden zeer voorstelbaar geacht of er zijn concrete aanwijzingen dat die risico’s geëffectueerd worden.

<sup>35</sup> Ontleend aan de casus evenementen binnen het programma ‘Slim geregeld, goed verbonden’.

<sup>36</sup> Onder adviesdiensten worden alle relevante (hulp- en nood)diensten verstaan, waaronder diensten binnen de gemeente(n). De keuze voor het in te winnen advies voor een evenement is situationeel afhankelijk.

<sup>37</sup> Zie deel III en IV voor een toelichting op de behandelaanpak en termijnen daarbij. De hier beschreven behandelaanpak is gebaseerd op de resultaten van de casus evenementenvergunning binnen het programma “Slim geregeld, goed verbonden” (ELI/BZK).

De relevante resultaten van deze tweede processtap zijn de informatieproducten risicoscan (classificatie), evenementenkalender en het verzoek integraal veiligheidsadvies, waarmee de adviesfase<sup>38</sup> wordt gestart. De evenementenkalender en het verzoek integraal veiligheidsadvies worden hierna beschreven. Voor de risicoscan wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 3, deel III ('Gemeenten: de regie in handen'), hoofdstuk 4 en deel V (Risicoprofiel evenement).

### **De evenementenkalender<sup>39</sup>**

Organisatoren, gemeenten, hulpdiensten, inspecties en andere betrokkenen hebben de behoefte aan een overzicht van geplande en vooraankondigde evenementen. Dit helpt organisatoren om te komen tot een geschikte datum en locatie voor hun te organiseren evenement. De evenementenkalender helpt gemeenten en hulpdiensten om te komen tot een optimale spreiding van evenementen over locaties en tijdstippen. Daarnaast is de evenementenkalender van belang voor de derde processtap: 'signaleren en adviseren' (zie hoofdstuk 3). Te denken valt aan het (on)gevraagd adviseren bij een ongewenste samenloop van evenementen<sup>40</sup>, ongeacht de risicoclassificatie daarvan.

#### **Doel van de evenementenkalender**

Het doel van de evenementenkalender is te bereiken dat ieder voorzienbaar evenement<sup>41</sup> is geregistreerd.

#### **Minimale inhoud van de evenementenkalender**

Gelet op dat doel kent de evenementenkalender de volgende minimale inhoud:

- naam van het evenement
- naam van de organisator
- datum en/of tijdvak van het evenement
- locatie van het evenement
- doel/soort evenement
- omvang van het publiek
- risicoclassificatie
- behandelingsstatus.

#### **Actoren**

De handreiking kan niet bepalen hoe elke processtap wordt georganiseerd; welke onderdelen van de organisatie of welke functionarissen welke rol hebben. Het is echter van groot belang dat die rollen (wie doet wat voor wie?) structureel belegd worden door het daartoe bevoegde gezag. De minimaal te beleggen rollen betreffen:<sup>42</sup>

- Producent: dient altijd belegd te worden bij één of meerdere actoren.<sup>43</sup> Deze functionaris(sen) is/zijn eindverantwoordelijk voor het product, inclusief goedkeuring en controle. Tenzij deze rollen bij andere functionarissen dienen te worden belegd.

<sup>38</sup> Zie hoofdstukken 3 en 4. Deze hebben betrekking op de adviesfase.

<sup>39</sup> De beschrijving is ontleend aan de casus evenementen binnen het programma 'Slim geregeld, goed verbonden' van het ministerie van economische zaken, Landbouw en innovatie en ministerie van Binnenlandse Zaken.

<sup>40</sup> Waaronder de ongewenste samenloop met vergaderingen en betogingen (Wet openbare manifestaties).

<sup>41</sup> Waaronder begrepen de melding/kennisgeving van vergaderingen en betogingen (Wet openbare manifestaties).

<sup>42</sup> *Handboek OMP, VPP-VtsPN en In-Pact*, 2007.

<sup>43</sup> Zie deel III, 'Gemeenten: de regie in handen' voor wat betreft de eindverantwoordelijkheid voor dit informatieproduct.

- Controleur:<sup>44</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *altijd* (24/7) moet worden gecontroleerd door een ander dan de producent. De controleur is bevoegd de inhoud af te wijzen en met de producent de juiste inhoud tot stand te (doen) brengen.
- Goedkeurder:<sup>45</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *nooit* (24/7) mag worden vrijgegeven voor gebruik, behalve na goedkeuring. De goedkeurder is bevoegd de inhoud af te wijzen en deze opnieuw te laten maken, ook als deze is gecontroleerd.
- Afnemer: één of meerdere actoren die het product voor de eigen werkzaamheden gebruikt/gebruiken.<sup>46</sup>
- Archiveerder: dient altijd belegd te worden bij (één) actor. Deze functionaris is verantwoordelijk voor het beschikbaar houden en distribueren van het originele of gewijzigde product.

### Hulpmiddelen

In de praktijk worden diverse (lokale, regionale en landelijke) informatie gebruikt voor de evenementenkalender. Over het algemeen voldoen deze aan het hierboven weergegeven doel en de minimale inhoud. Sommige evenementenkalenders kennen een bredere toepassing. Aan die kalenders zijn te laden toegevoegd zoals risicoanalyses, capaciteitsplanning, planvorming en vergoeding(en). Die bredere toepassing bevestigt de behoefte aan een (landelijk) informatiemanagementsysteem.

De ontwikkeling van de Evenement assistent (zie deel IV) lijkt zo'n informatiemanagementsysteem te zijn voor de eerste twee processtappen in deze handreiking en kan, mits geïmplementeerd in *alle* gemeenten, op termijn leiden tot het gewenste geografische in- en overzicht van evenementen. Wellicht dat dit systeem op termijn kan worden uitgebreid voor het ondersteunen van alle processtappen of dat slimme koppelingen gemaakt kunnen worden met andere bestaande (landelijke) informatiemanagementsystemen die bepaalde processtappen al ondersteunen.

Een hulpmiddel voor het classificeren van evenementen is de risicoscan. Zie daartoe hoofdstuk 3 van deel II, hoofdstuk 4 van deel III en deel V van deze handreiking.

### Vereisten

Behalve voor het signaleren van en adviseren over ongewenste samenloop van evenementen (ongeacht de risicoclassificatie!) is de evenementenkalender van belang voor risico- en capaciteitanalyses.

Buiten lokale of regionale partijen zijn ook landelijke partijen voor hun werk afhankelijk van evenementenkalender(s), zoals de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV), het Nationaal CrisisCentrum (NCC) en het Landelijk Operationeel CoördinatieCentrum (LOCC).

- De NCTV heeft bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij nationale evenementen, tegen de achtergrond van het zogenaamde stelsel bewaken en beveiligen. Zie hoofdstuk 3 en deel V van deze handreiking.

<sup>44</sup> De controleur is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor.

<sup>45</sup> De goedkeurder is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor.

<sup>46</sup> Voor een landelijk overzicht is bijvoorbeeld het hoofd van het LOCC een belangrijke afnemer!

- Het NCC houdt zich bezig met de (bestuurlijke) reactie op rampen en crises. Het NCC komt in principe in beeld zodra de Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure het niveau GRIP 4 bereikt of als bestuurders eerder de hulp van het centrum inroepen.
- Het LOCC speelt een belangrijke rol bij bijstandsaanvragen op basis van de Wet veiligheidsregio's en de Politiewet 1993 (politie- en defensiebijstand). Zie hoofdstuk 3.

VERVALLEN

## Verzoek integraal veiligheidsadvies

Waar nodig wordt bij reguliere en aandachtsevenementen aanvullend advies gevraagd aan de afzonderlijke diensten. De bundeling van die afzonderlijke adviezen door de gemeente(n) is onderdeel van de behandelaanpak.<sup>47</sup> Bij aandachtsevenementen kan een adviesfase worden ingelast, bij risicovolle evenementen gebeurt dit altijd. In de adviesfase wordt het risicobeleid vastgesteld door het daartoe bevoegde gezag, gebaseerd op een integraal veiligheidsadvies.

### Doel verzoek integraal veiligheidsadvies

Te bereiken dat het bevoegd gezag integraal wordt geadviseerd over de waarschijnlijkheid en impact van risicovolle situaties bij evenementen en daarop af te stemmen maatregelen en voorzieningen in de risico-, incident- en herstelfase.

### Minimale inhoud verzoek integraal veiligheidsadvies

Gelet op dat doel dient het verzoek voor een integraal veiligheidsadvies minimaal de volgende informatie te bevatten:

- door de organisator verstrekte gegevens
- aanvullende gegevens:<sup>48</sup>
  - reputatie van de 'organisator/organisatie' van het evenement
  - verwachtingen en reputatie van het evenement
  - verwachtingen en reputatie performer(s) bij het evenement
  - ervaringsgegevens (zelfde of soortgelijk) evenement
  - wettelijke onderwerpen.<sup>49</sup>

### Actoren

De handreiking kan niet bepalen hoe elke processtap wordt georganiseerd; welke onderdelen van de organisatie of welke functionarissen welke rol hebben. Het is echter van groot belang dat die rollen (wie doet wat voor wie?) structureel belegd worden door het daartoe bevoegde gezag. De minimaal te beleggen rollen betreffen:<sup>50</sup>

- Producent: dient altijd belegd te worden bij één of meerdere actoren.<sup>51</sup> Deze functionaris(sen) is/zijn eindverantwoordelijk voor het product, inclusief goedkeuring en controle. Tenzij deze rollen bij andere functionarissen dienen te worden belegd.
- Controleur:<sup>52</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *altijd* (24/7) moet worden gecontroleerd door een ander dan de producent. De controleur is bevoegd de inhoud af te wijzen en met de producent de juiste inhoud tot stand te (doen) brengen.
- Goedkeurder:<sup>53</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *nooit* (24/7) mag worden vrijgegeven voor gebruik, behalve na goedkeuring. De goedkeurder is bevoegd de inhoud af te wijzen en deze opnieuw te laten maken, ook als deze is gecontroleerd.

<sup>47</sup> Zie ook 'Gemeenten: de regie in handen' (deel III), hoofdstuk 4.

<sup>48</sup> Zie ook de beschrijving van het risicoprofiel evenement in hoofdstuk 5 en deel V.

<sup>49</sup> Relevante vergunningen en ontheffingen die vereist kunnen zijn bij het evenement.

<sup>50</sup> *Handboek OMP, VPP-VtsPN en In-Pact*, 2007.

<sup>51</sup> Zie deel III, 'Gemeenten: de regie in handen', voor wat betreft de eindverantwoordelijkheid bij dit informatieproduct.

<sup>52</sup> De controleur is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor.

<sup>53</sup> De goedkeurder is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor.

- Afnemer: één of meerdere actoren die het product voor de eigen werkzaamheden gebruikt/gebruiken.
- Archiveerder: dient altijd belegd te worden bij (één) actor. Deze functionaris is verantwoordelijk voor het beschikbaar houden en distribueren van het originele of gewijzigde product.

### Hulpmiddelen

Voor wat betreft de door de 'organisator' aan te leveren gegevens: bestaande uitvraagprotocollen. Zie ook deel IV.

Voor wat betreft de aanvullende gegevens is gebruik te maken van elementen uit de risicoscan, beschreven in hoofdstuk 3 van deel II, hoofdstuk 4 van deel III en het risicoprofiel evenement, beschreven in deel V.

### Vereisten

Een bijzondere weigeringsgrond (zie hoofdstuk 1) op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening is 'als het evenement gevaar oplevert voor de openbare orde, de openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu'.<sup>54</sup> De motivering voor een weigering zal aanzienlijk in kracht toenemen wanneer deze gebaseerd is op een (integraal) deskundigenadvies. Het verdient dan ook aandacht de (niet wettelijke) adviestaak bij evenementen op te nemen in het regionaal beleidsplan.

Zie verder ook hoofdstuk 2 en 4 van deel II van deze handreiking en deel III ('Gemeenten: de regie in handen') over de (interne) grondslagen voor het advies.

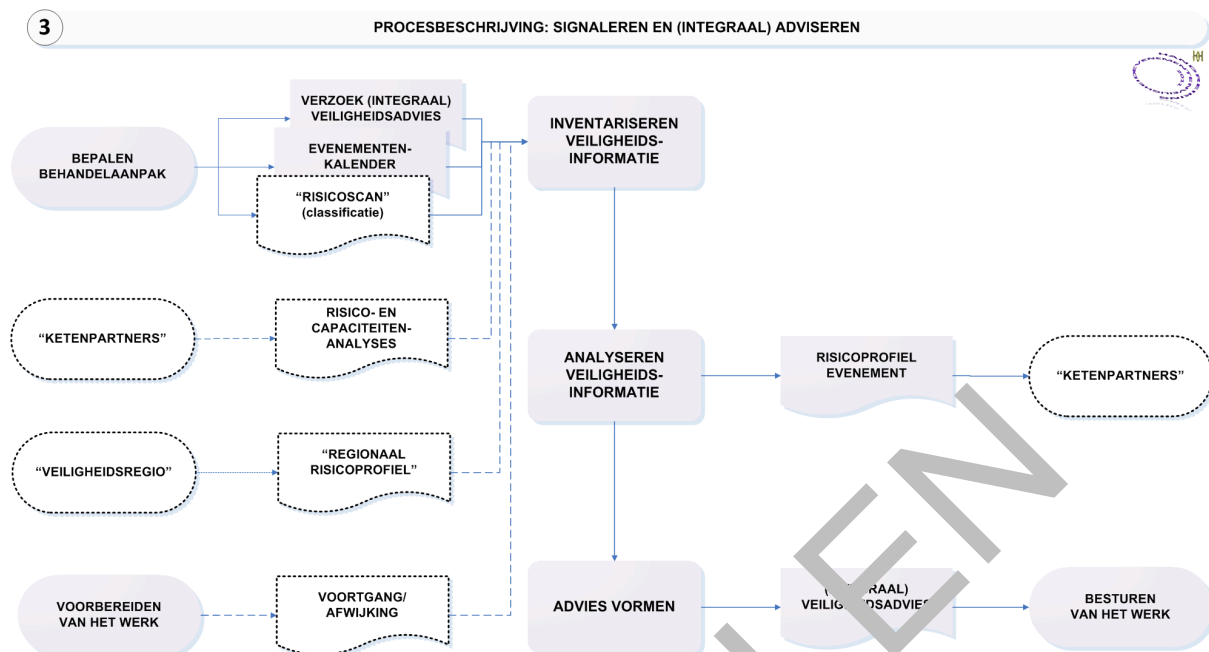
### Deze processtap eindigt met ...

De uitkomst van de tweede processtap zijn de volgende informatieproducten welke het begin vormen voor de derde processtap:

- evenementenkalendarium
- verzoek integraal veiligheidsadvies.

<sup>54</sup> Zie Openbare orde en veiligheid, tekst en commentaar, 2<sup>e</sup> druk, Muller, Brainich, Rogier en De Roos, 2009.

### 3. STAP 3. SIGNALEREN EN (INTEGRAAL) ADVISEREN



Figuur 5: Procesbeschrijving 'signaleren en integraal adviseren'

#### Toelichting

In het hart van de procesbeschrijving worden verticaal de activiteiten binnen het proces weergegeven in blokken. Het is een beschrijving van de manier waarop een vakmens meestal zo'n proces op hoofdlijnen uitvoert; het is geen werkinstructie!

De informatie die het ene proces van het andere nodig heeft, is in de procesbeschrijving weergegeven met het symbool van een document. In het symbool is de naam van het informatieproduct vermeld. Links van de activiteiten wordt de inputinformatie en proces van herkomst weergegeven en rechts de outputinformatie en proces van bestemming. Die processen zijn met een ovale afgebeeld. De 'producent' van het informatieproduct dient zich bewust te zijn van de informatiebehoefte van de afnemer(s). Zij moeten er immers mee werken!

Van de in de procesbeschrijving (niet limitatief!) weergegeven processen en informatieproducten, worden de processen en producten die met een stippellijn zijn weergegeven, niet uitgewerkt. De beschrijving van de voor de handreiking relevante informatieproducten (zie procesmodel in deel I) is, na een korte inleiding, gebaseerd op de volgende indeling:

- doel van het product
- minimale inhoud van het product
- (vijf) procesrollen bij het product
- hulpmiddelen bij het product
- (wettelijke) vereisten aan het product.



### **De derde processtap begint met ...**

Het 'verzoek (integraal) veiligheidsadvies' en de 'evenementenkalender' uit de tweede processtap vormen het begin van het 'signaleren en adviseren', naast andere informatieproducten. Het signaleren heeft betrekking op het geven van ongevraagd advies aan gemeenten. Behalve op basis van de evenementenkalender, betreft het hier signalen uit andere open en gesloten bronnen. Het resultaat van deze derde processtap is het '(integraal) veiligheidsadvies', gebaseerd op het 'risicoprofiel evenement'.

#### **Risicoprofiel evenement**

Het risicoprofiel is het resultaat van het inventariseren en analyseren van risico's en capaciteiten om die risico's te beïnvloeden. Het risicoprofiel van het evenement is feitelijk de onderbouwing van het integraal veiligheidsadvies aan het bevoegd gezag en komt tot stand op basis van risico- en capaciteitanalyses van ketenpartners. Te denken valt aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.<sup>55</sup> Een verdere uitwerking wordt beschreven in deel V.

#### **Doel van het risicoprofiel evenement**

Het doel van het risicoprofiel evenement is te berekenen wat enerzijds de waarschijnlijkheid en impact van risicovolle situaties bij evenementen zijn geïnventariseerd en geanalyseerd, en anderzijds te berekenen dat de capaciteit<sup>56</sup> van relevante partijen om die risico's te beïnvloeden zijn geïnventariseerd en geanalyseerd.

#### **Minimale inhoud van het risicoprofiel evenement**

Gelet op dat doel kent het risicoprofiel evenement de volgende minimale inhoud:

- risicoanalyse evenement:
  - incidentscenario's:<sup>57</sup>
    - inventarisatie incidenttypen
    - analyse incidenttypen
      - o beoordelen van waarschijnlijkheid en impact.
- capaciteitanalyse evenement:
  - het vermogen van relevante partijen om de waarschijnlijkheid en impact van risicovolle situaties te beïnvloeden, via maatregelen en voorzieningen in de risicofase, incidentfase en herstelfase.

---

<sup>55</sup> De NCTV heeft - tegen de achtergrond van het stelsel bewaken en beveiligen - een belangrijke rol bij nationale evenementen. Dit is beschreven in de *Werkwijze bewaken en beveiligen nationale evenementen*, NCTV, 2011.

<sup>56</sup> Referentiekader regionaal crisisplan 2009: het vermogen om bepaalde prestaties te behalen binnen een bepaalde omgeving, binnen een bepaalde tijd en het continueren daarvan over een bepaalde periode. In enge zin verwijst dit begrip naar personele, facilitaire en informatievoorzieningen.

<sup>57</sup> Wanneer de waarschijnlijkheid en impact van een bepaald incidenttype is geïnventariseerd en geanalyseerd, spreken we over een incidentscenario. De scenario's worden bij voorkeur geplot in een zogenaamd risicodiagram. Zie ook deel V.

## Actoren

De handreiking kan niet bepalen hoe elke processtap wordt georganiseerd; welke onderdelen van de organisatie of welke functionarissen welke rol hebben. Het is echter van groot belang dat die rollen (wie doet wat voor wie?) structureel belegd worden door het daartoe bevoegde gezag. De minimaal te beleggen rollen betreffen:<sup>58</sup>

- **Producent:** dient altijd belegd te worden bij één of meerdere actoren.<sup>59</sup> Deze functionaris(sen) is/zijn eindverantwoordelijk voor het product, inclusief goedkeuring en controle. Tenzij deze rollen bij andere functionarissen dienen te worden belegd.
- **Controleur:**<sup>60</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *altijd* (24/7) moet worden gecontroleerd door een ander dan de producent. De controleur is bevoegd de inhoud af te wijzen en met de producent de juiste inhoud tot stand te (doen) brengen.
- **Goedkeurder:**<sup>61</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *nooit* (24/7) mag worden vrijgegeven voor gebruik, behalve na goedkeuring. De goedkeurder is bevoegd de inhoud af te wijzen en deze opnieuw te laten maken, ook als deze is gecontroleerd.
- **Afnehmer:** één of meerdere actoren die het product voor de eigen werkzaamheden gebruikt/gebruiken.
- **Archiveerder:** dient altijd belegd te worden bij (één) actor. Deze functionaris is verantwoordelijk voor het beschikbaar houden en distribueren van het originele of gewijzigde product.

## Hulpmiddelen

Er zijn grofweg vier modellen voor risicoschatting.<sup>62</sup>

1. **Simpele excelmodellen.** Daarbij wordt van een aantal variabelen ingeschat of ze het risico verhogen. Een gemiddelde of optelling van deze risicoschattingen levert dan een indicatie voor het risico.
2. **Gewogen excelmodellen.** Van de in te schatten variabelen wordt bovendien geschat hoe belangrijk ze zijn. De belangrijkste krijgen een hoger gewicht bij het bepalen van het risico dat verder als hierboven gebeurt.
3. **Media modellen.** Van een of enkele variabelen wordt bepaald in hoeverre ze het effect van andere variabelen mediëren. Dat wil zeggen: we onderzoeken van tevoren of causale relaties sterker of zwakker worden onder invloed van derde variabelen (bijvoorbeeld: alcoholgebruik alleen is wellicht geen risico bij evenementen, maar wel in combinatie met bepaalde publieksvariabelen, zoals jonge mannen, waarbij de spreiding in leeftijd laag is).
4. **Interactieve modellen.** Van alle variabelen wordt onderzocht in hoeverre ze elkaar beïnvloeden en in hoeverre ze een mediërende invloed hebben. Op basis hiervan wordt een rekenmodel opgesteld.

<sup>58</sup> *Handboek OMP, VPP-VtsPN en In-Pact*, 2007.

<sup>59</sup> Zie deel III, 'Gemeenten: de regie in handen' voor de eindverantwoordelijkheid bij het risicoprofiel.

<sup>60</sup> De controleur is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor.

<sup>61</sup> De goedkeurder is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor.

<sup>62</sup> Interview Hans van de Sande, massapsycholoog verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), maart 2011.

*In de praktijk wordt gebruik gemaakt van simpele en gewogen excelmodellen die, voor wat betreft de kwantitatieve beoordeling van bepaalde variabelen, over het algemeen ontleend zijn aan het model van de Duitse Arbeiter-Samariter-Bunt. De modellen lenen zich prima voor risicoclassificatie (zie hoofdstuk 2 deel II en hoofdstuk 4 deel III); als risicoscan. Het zijn geen risicoanalyses!*

In deel V van deze handreiking wordt een methode beschreven voor risico-inschattingen en het hulpmiddel daarbij. Daarbij is een overzicht gegeven van capaciteiten tegen de achtergrond van het Referentiemodel bedrijfsprocessen veiligheidsregio<sup>63</sup> en het Referentiekader regionaal crisisplan 2009.

VERVALLEN

---

<sup>63</sup> RBV-2011, Politieacademie en bureau In-Pact i.o.v. CENS2.

## Integraal veiligheidsadvies

Zoals gesteld is het risicoprofiel van het evenement een belangrijke voorwaarde voor het geven van een adequaat advies aan het bevoegd gezag. Het risicoprofiel maakt integraal deel uit van dat advies. Op basis daarvan kan het bevoegd gezag het risicobeleid vaststellen, wat in de kern neerkomt op het geheel of gedeeltelijk autoriseren van het integraal veiligheidsadvies. Met andere woorden: het (al dan niet gedeeltelijk) door het bevoegd gezag vastgestelde veiligheidsadvies = het risicobeleid. Zie ook hoofdstuk 4.

### Doel van het integraal veiligheidsadvies

Het doel van het integraal veiligheidsadvies is te bereiken dat het bevoegd gezag eenduidig<sup>64</sup> is geïnformeerd over risicovolle situaties bij evenementen en de capaciteit van relevante partijen, om de waarschijnlijkheid en impact van die risicovolle situaties te beïnvloeden.

### Minimale inhoud van het integraal veiligheidsadvies

Gelet op dat doel kent het integraal veiligheidsadvies de volgende minimale inhoud:

- risicoprofiel evenement<sup>65</sup>
  - risicoanalyse (risicodiagram) advies over risicobeleid<sup>66</sup>
  - capaciteitanalyse (capaciteitsdiagrammen)<sup>67</sup>
    - advies over de te behalen prestaties in de risicofase
    - advies over de te behalen prestaties in de incidentfase
    - advies over de te behalen prestaties in de herstel fase.

### Actoren

De handreiking kan niet bepalen hoe elke processtap wordt georganiseerd; welke onderdelen van de organisatie of welke functionarissen welke rol hebben. Het is echter van groot belang dat die rollen (wie doet wat voor wie?) structureel belegd worden door het daartoe bevoegde gezag. De minimaal te beleggen rollen betreffen:<sup>68</sup>

- Producent: dient altijd belegd te worden bij één of meerdere actoren.<sup>69</sup> Deze functionaris(sen) is/zijn eindverantwoordelijk voor het product, inclusief goedkeuring en controle. Tenzij deze rollen bij andere functionarissen dienen te worden belegd.
- Controleur:<sup>70</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *altijd* (24/7) moet worden gecontroleerd door een ander dan de producent. De controleur is bevoegd de inhoud af te wijzen en met de producent de juiste inhoud tot stand te (doen) brengen.

<sup>64</sup> Wanneer in de samenwerking tussen de betrokken diensten nog geen sprake is van het opstellen van een integraal veiligheidsadvies, dienen de individuele adviezen van deze diensten minimaal op elkaar te zijn afgestemd, zodat het bevoegd gezag niet geconfronteerd wordt met tegenstrijdige adviezen. Zie ook de rol van producent!

<sup>65</sup> Uit het samenstel van de risicoanalyse en de capaciteitanalyses blijken ook de restrisico's van het evenement.

<sup>66</sup> Advies over het (over)dragen, reduceren of vermijden van risico's.

<sup>67</sup> Waaronder begrepen de impact van de in te zetten capaciteit op de reguliere bedrijfsvoering van de operationele diensten

<sup>68</sup> *Handboek OMP, VPP-VtsPN en In-Pact, 2007.*

<sup>69</sup> Waaronder de 'politiechef van de regionale eenheid van de politie'. Hij/Zij heeft - na invoering Wet politiekosten evenementen - een nadrukkelijke adviesrol op het terrein van openbare orde en veiligheid met betrekking tot aard, omvang en beschikbaarheid van politiecapaciteit en te nemen maatregelen door organisator. Zie artikel 2 van de consultatieversie Wet politiekosten evenementen. Zie ook deel III, 'Gemeenten: de regie in handen' voor de eindverantwoordelijkheid van advisering.

<sup>70</sup> De controleur is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor.

- Goedkeurder:<sup>71</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *nooit* (24/7) vrij mag worden gegeven voor gebruik, dan na goedkeuring. De goedkeurder is bevoegd de inhoud af te wijzen en deze opnieuw te laten maken, ook als deze is gecontroleerd.
- Afnemer: één of meerdere actoren die het product voor de eigen werkzaamheden gebruikt/gebruiken.
- Archiveerder: dient altijd belegd te worden bij (één) actor. Deze functionaris is verantwoordelijk voor het beschikbaar houden en distribueren van het originele of gewijzigde product.

### Hulpmiddelen

De aanname is dat de vakvolwassen producent(en) van bestuurlijke adviezen in staat is/zijn het bevoegd gezag te adviseren over risicovolle situaties in het algemeen en over bepaalde crisistypen in het bijzonder.<sup>72</sup> Zeker als zij daarbij ondersteund worden door valide risico- en capaciteitanalyses c.q. risicoprofielen.

### Vereisten

Het integraal veiligheidsadvies is gebaseerd op de werkwijze die is beschreven in de Wet veiligheidsregio's. Een belangrijke aanbeveling: formaliseer deze (niet wettelijke) adviestaak in het Regionaal beleidsplan, gelet op de mening van toelichting op de Wet veiligheidsregio's (paragraaf 4.2). Zie verder ook hoofdstuk 2 en 4 van deel II van deze handreiking over de (in)formele grondslagen voor het advies.

Het integraal veiligheidsadvies kan ook betrekking hebben op het adviseren van het bevoegd gezag over bestuurlijke maatregelen in de risicofase, incidentfase en herstelfase van risicovolle situaties bij evenementen. Zie hoofdstuk 4. Daarnaast kan het advies betrekking hebben op bijstandsaanvragen. De voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio en de hoofd-beheerder van de politieregio zijn belast met het aanvragen en afhandelen van bijstand op grond van de Wet veiligheidsregio's en de Politiewet 1993. De Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) beslist op bijstandsaanvragen en stuurt op de landelijke capaciteitsverdeling van operationele diensten. Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) behandelt die aanvragen en coördineert de feitelijke levering van de gevraagde capaciteiten.<sup>73</sup> Zie hoofdstuk 4.

Het signaleren en adviseren is een continu proces en kan dan ook leiden tot het bijstellen van beleid en dus planvorming. Om die reden is in de procesbeschrijving ook de voortgang/afwijking van planvorming als informatieproduct opgenomen. Het is immers denkbaar dat bij het 'voorbereiden van het werk' blijkt dat bepaalde prestaties niet behaald kunnen worden of juist andere prestaties noodzakelijk zijn.

<sup>71</sup> De goedkeurder is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor.

<sup>72</sup> De crisistypen 'paniek in menigten' en 'ordeverstoringen' verwijzen expliciet naar evenementen.

<sup>73</sup> Handboek Bijstand, deel I Nationaal, VenJ, 2010.

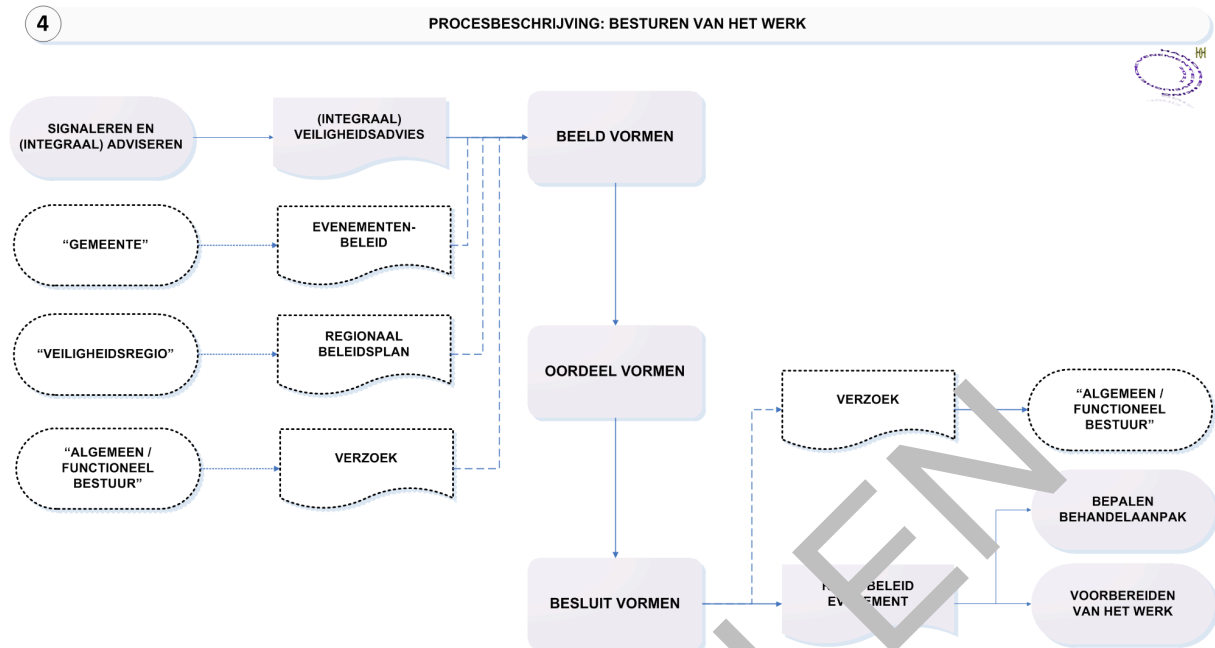
Het is dan ook raadzaam om bij risicovolle evenementen alerteringniveaus in te bouwen voor het iteratief doorlopen van de derde, vierde en vijfde processtap. Denkbaar is het inbouwen van een groene, oranje en rode fase bij het adviseren van het bevoegd gezag op basis van (*real time*) risicoprofielen en op basis daarvan voorbereiden van het werk (planvorming). Denk bijvoorbeeld aan de (integrale) advisering en planvorming bij een evenement als de Elfstedentocht: *it giet oan!*

**Deze stap eindigt met ...**

De uitkomst van het inventariseren en analyseren van risico's en capaciteiten (risicoprofiel evenement), aangevuld met het advies vormt '**het integraal veiligheidsadvies**'. Dit veiligheidsadvies vormt voor de vierde processtap het begin.

VERVALLEN

## 4. STAP 4. BESTUREN VAN HET WERK



**Figuur 6: Procesbeschrijving 'besturen van het werk'**

### Toelichting

In het hart van de procesbeschrijving worden verticaal de activiteiten binnen het proces weergegeven in blokken. Het is een beschrijving van de manier waarop een burgemeester meestal zo'n proces op hoofdlijnen uitvoert; het is geen werkinstructie!

De informatie die het ene proces van het andere nodig heeft, is in de procesbeschrijving weergegeven met het symbool van een document. In het symbool is de naam van het informatieproduct vermeld. Lijnen van de activiteiten wordt de inputinformatie en proces van herkomst weergegeven en rechts de outputinformatie en proces van bestemming. Die processen zijn met een ovale afgebeeld weergegeven. De 'producent' van het informatieproduct dient zich bewust te zijn van de informatiebehoefte van de afnemer(s). Zij moeten er immers mee werken!

Van de in de procesbeschrijving (niet limitatief!) weergegeven processen en informatieproducten, worden de processen en producten die met een stippellijn zijn weergegeven, niet uitgewerkt. De beschrijving van de voor de handreiking relevante informatieproducten (zie procesmodel in deel I) is, na een korte inleiding, gebaseerd op de volgende indeling:

- doel van het product
- minimale inhoud van het product
- (vijf) procesrollen bij het product
- hulpmiddelen bij het product
- (wettelijke) vereisten aan het product.

## Deze stap begint met ...

het '(integraal) veiligheidsadvies', dat is beschreven in hoofdstuk 3. In deze vierde processtap gaat het om het 'risicobeleid evenement' dat door de burgemeester wordt vastgesteld, mede op basis van andere informatieproducten zoals reguliere lokale en regionale beleidsplannen.

*Gemeenten hebben belang bij evenementen. Denk bijvoorbeeld aan de bijdrage van het evenement aan het imago van de gemeente (citymarketing) of het bevorderen van bepaalde maatschappelijke doelen.<sup>74</sup> Soms is de gemeente ook (mede)organisator van het evenement en ontstaat een dubbelrol: organisator en vergunningverlener. Dit mag vanzelfsprekend niet leiden tot het minder zwaar laten wegen van het (integraal) veiligheidsadvies. Hoe dan ook: het daartoe bevoegde gezag beslist.*

### Risicobeleid evenement

Het kiezen en vaststellen van het risicobeleid is feitelijk het goedkeuren c.q. autoriseren van het integraal veiligheidsadvies door de burgemeester, al dan niet in afstemming met andere 'bestuurders'.<sup>75</sup> Die goedkeuring is van belang voor de volgende stap in het proces: het voorbereiden van het evenement als resultaat het integraal operationeel plan. Daarnaast vormt het risicobeleid belangrijke input voor de tweede processtap: bepalen behandelaanpak. Hier besluit de burgemeester tevens - op basis van het integrale veiligheidsadvies - voor het weigeren of het al dan niet onder voorwaarden afgeven van een beschikking.<sup>76</sup> Die beschikking vormt het kader voor de door de organisator te behalen prestaties bij risicovolle situaties.

### Doel van het risicobeleid

Het doel van het risicobeleid is te bereiken dat de risicovolle situaties bij evenementen en de capaciteit<sup>77</sup> van relevante partijen om de waarschijnlijkheid en impact van die risicovolle situaties in de risicofase, incidentfase en herstelfase van het evenement te beïnvloeden bestuurlijk zijn vastgesteld.

### Minimale inhoud van het risicobeleid

Gelet op het doel moet het risicobeleid evenement betrekking op het bestuurlijk vaststellen van het integraal operationeel advies:

- waarschijnlijkheid en impact incidentscenario's
- te behalen operationele prestaties (capaciteiten):
  - in de risicofase van het evenement
  - in de incidentfase van het evenement
  - in de herstelfase van de risicovolle situatie.

### Actoren

De handreiking kan niet bepalen hoe elke processtap wordt georganiseerd; welke onderdelen van de organisatie of welke functionarissen welke rol hebben.

<sup>74</sup> Binnen de Strategie Nationale Veiligheid (BZK, 2007) worden evenementen beschouwd als een belangrijk middel voor het bevorderen van sociale cohesie.

<sup>75</sup> Zie ook deel III, 'Gemeenten: de regie in handen'.

<sup>76</sup> Zie ook deel III paragraaf 2.4, waar nader wordt ingegaan op wat het risicobeleid en restrisico's betekenen voor de gemeente.

<sup>77</sup> Referentiekader regionaal crisisplan 2009: het *vermogen* om bepaalde prestaties te behalen binnen een bepaalde omgeving, binnen een bepaalde tijd en continueren daarvan over een bepaalde periode. In enge zin verwijst het begrip capaciteit naar personele, facilitaire en informatievoorzieningen. Impliciet gaat het hier dus ook over restrisico's.



Het is echter van groot belang dat die rollen (wie doet wat voor wie?) structureel belegd worden. Hoe dan ook, de burgemeester<sup>78</sup> is de 'producent' van het risicobeleid. De andere (minimaal) te beleggen rollen betreffen:<sup>79</sup>

- Afnemer: één of meerdere actoren die het risicobeleid voor de eigen werkzaamheden gebruikt/gebruiken.
- Archiveerder: dient altijd belegd te worden bij (één) actor. Deze functionaris is verantwoordelijk voor het beschikbaar houden en distribueren van het (actuele) risicobeleid.

### Hulpmiddelen

In de handreiking wordt het risicobeleid beschouwd als de autorisatie van het (integraal) veiligheidsadvies door de burgemeester. Het bieden van een hulpmiddel daarbij gaat de handreiking te boven en raakt bovendien aan een van de uitgangspunten van deze handreiking: vakvolwassenheid.

### Vereisten

De goedkeuring van het integraal veiligheidsadvies kan afstemming vereisen met andere daartoe bevoegde 'bestuurders'. Te denken valt aan afstemming met andere burgemeesters, de (hoofd)officier van justitie, hoofdingenieur Rijkswaterstaat, voorzitter van het waterschap, regionaal inspecteur voor de gezondheidszorg, et cetera.

Een bijzondere weigeringsgrond (zie hoofdstuk 1) op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening is 'als het evenement gevaar oplevert voor de openbare orde, de openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu'.<sup>80</sup> Indien zo'n weigering gebaseerd is op een (integraal) veiligheidsadvies zal het aanzienlijk in kracht toenemen, bijvoorbeeld wanneer het besluit wordt aangevochten c.q. getoetst aan bestuurlijke kwaliteitseisen.<sup>81</sup> Alleen al vanuit het perspectief van de bestuurlijke kwaliteitseisen - rekenbaarheid, doelmatigheid en responsiviteit op de samenleving - lijkt het (integraal) veiligheidsadvies van belang, los van het gegeven of het hier wel of niet een wettelijke afdwingszaak betreft. Het verdient dan ook aanbeveling de (niet wettelijke) afdwingszaak door deskundigen vast te leggen in het regionaal beleidsplan.

In de procesbeschrijving van het 'besturen van het werk' is voor de volledigheid ook het 'verzoeken' opgenomen, als input en output. De burgemeester kan andere 'bestuurders' verzoeken om bepaalde maatregelen en voorzieningen te treffen in het belang van de openbare orde en veiligheid, maar de burgemeester kan ook zo'n verzoek ontvangen van andere bestuurders.

<sup>78</sup> Er kunnen ook andere actoren betrokken zijn bij het 'produceren' van het risicobeleid bij evenementen. Denk aan de (hoofd)officier van justitie en andere bestuurders binnen het functionele bestuurlijke netwerk.

<sup>79</sup> *Handboek OMP, VPP-VtsPN en In-Pact*, 2007.

<sup>80</sup> Zie *Openbare orde en veiligheid*, tekst en commentaar, 2<sup>e</sup> druk, Muller, Brainich, Rogier en De Roos, 2009.

<sup>81</sup> *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Rosenthal, Bovens, 't Hart en van Twist, Samson, 1996.

<sup>82</sup> De term algemeen/functioneel bestuur in de procesbeschrijving is ontleend aan de bestuurlijke netwerkkaarten, Provincies Noord-Holland en Flevoland, 2011. Het beginsel van subsidiariteit brengt met zich mee dat de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio het ingrijpen in een andere keten, in het belang van de openbare orde en veiligheid, in eerste instantie overlaat aan de partijen in die keten.

Een bijzonder verzoek is het bijstandsverzoek: 'het tijdelijk ter beschikking stellen van capaciteiten aan het bevoegd gezag, dat afdwingbaar is op basis van wetgeving'.<sup>83</sup> De voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio en de korpsbeheerder van de politieregio zijn belast met het aanvragen en afhandelen van bijstand op grond van de Wet veiligheidsregio's en de Politiewet 1993. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) beslist op bijstandsaanvragen en stuurt op de landelijke capaciteitsverdeling van operationele diensten. Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) behandelt die aanvragen en coördineert de feitelijke levering van de gevraagde capaciteiten.<sup>84</sup>

Naast bijstandsverzoeken kan het risicobeleid betrekking hebben op bestuurlijke maatregelen en voorzieningen bij risicovolle situaties in de risicofase, incidentfase en herstelfase.

### **Deze stap eindigt met ...**

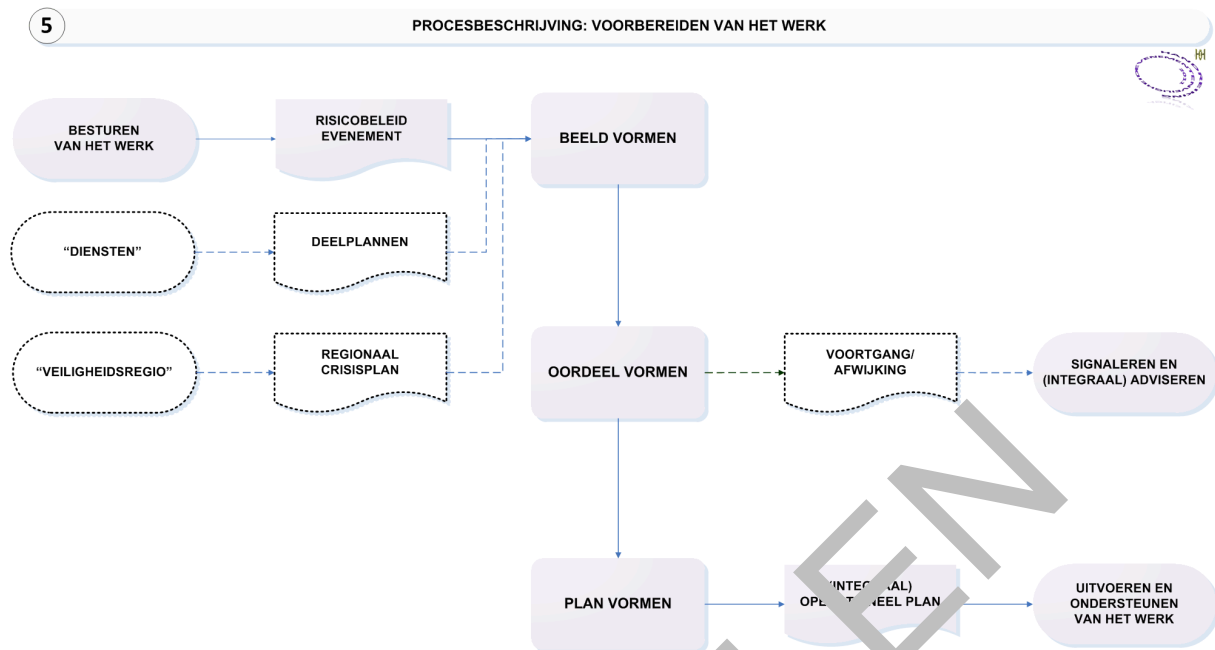
Het risicobeleid, ten behoeve van het bepalen van de behandelingspakket (stap 2) en het voorbereiden van het werk (stap 5), is het resultaat van het bestuuren van het werk.

---

<sup>83</sup> Handboek Bijstand, deel I, Nationaal, VenJ, 2010, p. 11. Naast het begrip bijstand worden de begrippen steunverlening (o.a. onderlinge steunverlening o.b.v. wet veiligheidsregio's) en overige vormen van (niet wettelijke) steun onderscheiden

<sup>84</sup> Handboek Bijstand, deel I, Nationaal, VenJ, 2010

## 5. STAP 5. VOORBEREIDEN VAN HET WERK



Figuur 7: Procesbeschrijving ‘voorbereiden van het werk’

### Toelichting

In het hart van de procesbeschrijving worden verticaal de activiteiten binnen het proces weergegeven in blokken. Het is een beschrijving van de manier waarop een vakmans meestal zo'n proces op hoofdlijnen uitvoert; het is geen werkinstructie!

De informatie die het ene proces van het andere nodig heeft, is in de procesbeschrijving weergegeven met het symbool van een document. In het symbool is de naam van het informatieproduct vermeld. Links van de activiteiten wordt de inputinformatie en proces van herkomst weergegeven en rechts de outputinformatie en proces van bestemming. Die processen zijn met een ovaal weergegeven. De ‘producent’ van het informatieproduct dient zich bewust te zijn van de informatiebehoefte van de afnemer(s). Zij moeten er immers mee werken!

Van de in de procesbeschrijving (niet limitatief!) weergegeven processen en informatieproducten, worden de processen en producten die met een stippellijn zijn weergegeven, niet uitgewerkt. De beschrijving van de informatieproducten die voor de handreiking relevant zijn (zie procesmodel in deel I) is, na een korte inleiding, gebaseerd op de volgende indeling:

- doel van het product
- minimale inhoud van het product
- (vijf) procesrollen bij het product
- hulpmiddelen bij het product
- (wettelijke) vereisten aan het product.

## Deze stap begint met ...

het 'risicobeleid evenement'. Dit informatieproduct vormt het kader voor het voorbereiden van het werk en dus 'integraal operationeel plan', dat weer van belang is voor de volgende processtap: het uitvoeren en ondersteunen van het werk. Zonder te willen treden in de vakvolwassenheid van planmakers, wil de handreiking een advies geven over het integraal bundelen van afzonderlijke deelplannen van de betrokken diensten.

### Het integraal operationeel plan

Het voorbereiden van het werk heeft betrekking op het, binnen de kaders van het bevoegd gezag (risicobeleid), bepalen van de aanpak en kiezen van het uitvoerend en ondersteunend werk.<sup>85</sup> In het besturen van het werk wordt bepaald wat we willen bereiken; we weten wat we willen. In het voorbereiden van het werk wordt het 'hoe' bepaald; we zijn voorbereid, we zijn er klaar voor. Op dit niveau worden mensen en middelen toegekend aan de te behalen prestaties. Analoog aan het advies van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid<sup>86</sup> wordt bij het beschrijven van het integraal operationeel plan het zogenaamde vijf-paragrafenmodel (NAO-standaard) gebruikt.

### Doel en minimale inhoud van het Integraal operationeel plan

Het doel van het integraal operationeel plan is te bereiken dat de te behalen operationele prestaties in de risicofase, incidentfase en herstel fase van het risicovolle evenement integraal zijn voorbereid.

### Minimale inhoud van het Integraal operationeel plan

Gelet op het doel heeft de minimale inhoud van het integraal operationeel plan dan ook betrekking op de volgende vijf paragrafen:

- § 1. Toestand
- § 2. Opdracht
- § 3. Uitvoering
- § 4. Ondersteuning
- § 5. Organisatie.

### Actoren

De handreiking kan niet bepalen hoe elke processtap wordt georganiseerd; welke onderdelen van de organisatie of welke functionarissen welke rol hebben. Het is echter van groot belang dat die rollen (wie doet wat voor wie?) structureel belegd worden door het daartoe bevoegde gezag. De minimaal te beleggen rollen betreffen:<sup>87</sup>

- Producent: dient altijd belegd te worden bij één of meerdere actoren.<sup>88</sup> Deze functionaris(sen) is/zijn eindverantwoordelijk voor het product, inclusief goedkeuring en controle. Tenzij deze rollen bij andere functionarissen dienen te worden belegd.

<sup>85</sup> Door de afzonderlijke diensten worden de te behalen bestuurlijke en operationele prestaties gepland binnen reguliere systemen. De handreiking heeft daarbij geen toegevoegde waarde.

<sup>86</sup> Het onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid naar de gebeurtenissen in Apeldoorn op Koningsdag 2009, leert dat de afzonderlijke plannen van diensten onvoldoende op elkaar waren afgestemd. Zij werkt een voorbeeld uit op basis van het vijfparagrafenmodel.

<sup>87</sup> *Handboek OMP, VPP-VtsPN en In-Pact*, 2007.

<sup>88</sup> Zie deel III, 'Gemeenten: de regie in handen' voor de eindverantwoordelijkheid bij dit informatieproduct.

- Controleur:<sup>89</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *altijd* (24/7) moet worden gecontroleerd door een ander dan de producent. De controleur is bevoegd de inhoud af te wijzen en met de producent de juiste inhoud tot stand te (doen) brengen.
- Goedkeurder:<sup>90</sup> wordt slechts belegd bij (één) actor, indien het product *nooit* (24/7) mag worden vrijgegeven voor gebruik, behalve na goedkeuring. De goedkeurder is bevoegd de inhoud af te wijzen en deze opnieuw te laten maken, ook als deze is gecontroleerd.
- Afnemer: één of meerdere actoren die het product voor de eigen werkzaamheden gebruikt/gebruiken.
- Archiveerder: dient altijd belegd te worden bij (één) actor. Deze functionaris is verantwoordelijk voor het beschikbaar houden en distribueren van het originele of gewijzigde product.

### Hulpmiddelen

Naast reguliere formats voor planvorming, hebben diverse hulpmiddelen in deze handreiking betrekking op bepaalde paragrafen.

#### § 1. Toestand

Beschrijving is gebaseerd op het risicoprofiel van het evenement (deel II, hoofdstuk 3). Zie ook bijlage V.

#### § 2. Opdracht

Beschrijving is gebaseerd op het door het bevoegd gezag vastgestelde 'risicobeleid evenement' (hoofdstuk 4).

#### § 3. Uitvoering

De op de risico's af te stemmen maatregelen kunnen worden ontleend aan het overzicht van capaciteiten in deel V van deze handreiking.<sup>91</sup> Een hulpmiddel is het referentiekader Regionaal Crisisplan 2009.

#### § 4. Ondersteuning

Heeft betrekking op het tijdig en op de juiste plaats en in de juiste kwaliteit en kwantiteit leveren van personele, facilitaire en informatievoorzieningen: informatie- en resourcemanagement. Een hulpmiddel daarbij is het Referentiekader regionaal crisisplan 2009. Zie ook deel V.

#### § 5. Organisatie

Beschrijft de organisatiestructuur, onder andere ten behoeve van het verbindingsschema (C2000). Een hulpmiddel daarbij is het Referentiekader regionaal crisisplan 2009.

<sup>89</sup> De controleur is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor.

<sup>90</sup> De goedkeurder is een bureaucratische rol, die terughoudend belegd dient te worden bij één actor. Bij het integraal operationeel plan is goedkeuring door het bevoegd gezag relevant. Zie hoofdstuk 4 van deel II.

<sup>91</sup> Een leidraad met kengetallen voor het kiezen en vaststellen van capaciteit (*te behalen prestaties binnen een bepaalde omgeving, binnen een bepaalde tijd en continueren daarvan over een bepaalde periode*) wordt niet zinvol geacht bij aandacht- en risicovolle evenementen. Zie daartoe ook onderzoeken naar de Leidraad operationele prestaties. Het afstemmen van capaciteit op de verschijningsvorm van risico's naar waarschijnlijkheid en impact, is maatwerk en raakt direct aan de professionaliteit van de betrokken diensten. Die professionaliteit c.q. vakvolwassenheid is een van de uitgangspunten van deze handreiking.

## Vereisten

In het risicobeleid is vastgesteld welke prestaties dienen te worden behaald en door welke partij: wat moeten we, gelet op de risico's bij het evenement, kunnen?<sup>92</sup> Binnen de processtap 'voorbereiden van het werk' vindt de feitelijke toedeling van mensen en middelen plaats: wat hebben we nodig aan mensen en middelen om die prestaties te behalen? Gelet op de daarmee samenhangende kosten en mogelijke impact op de reguliere bedrijfsvoering van de operationele diensten is het noodzakelijk dat het integraal veiligheidsplan goedgekeurd wordt door het daartoe bevoegde gezag.

In de procesbeschrijving is de voortgang/afwijking van het voorbereiden van het werk weergegeven voor de volledigheid. Deze (actuele) informatie kan aanleiding zijn voor het bijstellen van het integraal veiligheidsadvies en dus evenementenbeleid. Zie ook processtap 3, signaleren en (integraal) adviseren.

Planvorming vindt plaats binnen de afzonderlijke diensten door vakvolwassen medewerkers. Om te voorkomen dat afzonderlijke planfiguren, wanneer die van de 'organisator', conflicteren is het van belang dat deze op elkaar worden afgestemd door de betrokken partijen. Zie ook deel III, 'Gemeenten: de regie in handen' voor het doen afstemmen van planfiguren.

---

<sup>92</sup> Zie ook deel III bijlage 2 aandachtspunt 29.