

Masterthesis MCPM

Theo Bosschert

Breng de libero in positie

Een onderzoek naar de mogelijke gevolgen van het beperken van de politiecapaciteit bij evenementen, of het in rekening brengen van kosten bij de organisatie

“Vier achter en vier op het middenveld kan nooit functioneren. Je driehoeken vallen weg. Je moet altijd driehoeken hebben, want alleen dan heb je constant twee afspeelmogelijkheden.” (Johan Crujff)

MCPM 2010 – 01
01-11-2011

Th. Bosschert
Korps Landelijke Politiediensten

Een onderzoek naar de mogelijke gevolgen van het beperken van de politiecapaciteit bij evenementen, of het in rekening brengen van kosten bij de organisatie

kernopgave 5200511

Masterthesis MCPm

Master of Crisis & Public Order Management

Opgesteld door:

Theo Bosschert BEc QC

MCPM 2010 - 01

Studentennummer: 127737

theo.bosschert@klpd.politie.nl

Korps Landelijke Politiediensten

Dienst Operationele Samenwerking

Hoofdstraat 54

3972 LB Driebergen

Begeleider instituut:

Drs. E. Braakhekke

Voorwoord

Ter afronding van de opleiding heb ik gekozen voor een opdracht in de uitdagende omgeving van evenementen. Een fantastische ervaring in de wereld van feest en vreugde. In deze wereld ben ik onder de indruk geraakt door de geweldige coördinatie en synchronisatie van deelopdrachten, die op het uur 'u' bij elkaar moeten komen. Of dat moment nu bestaat uit het openen van de poorten voor 50.000 bezoekers op het evenemententerrein, de aankomst van tientallen tall ships in de haven, het aftellen voor de live opname in de gracht, de start van een halve marathon in de duinen of de aanvang van een voetbalwedstrijd in een groot stadion, alles valt ineens op zijn plek. De adrenaline en spanning tijdens deze momenten vind ik geweldig.

Ik bedank alle organisaties die mij een kijkje in de keuken hebben gegund op de momenten dat je eigenlijk al genoeg aan je hoofd hebt. De gastvrijheid bij de organisaties en politie is tekenend voor de sfeer bij evenementen. Iedereen is gericht op het succes van het evenement.

Daarnaast bedank ik ook de 29 geïnterviewden die mij geduldig alles hebben verteld over hun vakgebied, ervaringen en adviezen voor de toekomst. Ik hoop dat ik uit deze enorme hoeveelheid informatie de juiste conclusies en adviezen heb kunnen destilleren.

Een speciale dank gaat uit naar de decanen voor het minutieuze doorlezen van het concept en hun aanwijzingen. Net die kleine puntjes helpen je de goede kant op te gaan.

Een bijzondere dank gaat uit naar de leiding en collega's van het KLPD, die mij in de afgelopen maanden in de gelegenheid stelden om het onderzoek uit te voeren. Dat ik vaak niet aanwezig was, werd zonder vragen geaccepteerd.

De meeste dank ben ik verschuldigd aan mijn vrouw en kinderen, die ondertussen niet beter weten dan dat het leven bestaat uit een computer en een studeerkamer. Dat 2011 een slechte zomer en een mooi najaar heeft gehad is mij geheel ontgaan. Dat koffiedrinken, ook in het weekend, niet langer hoeft te duren dan vijftien minuten, vinden zij bijna normaal.

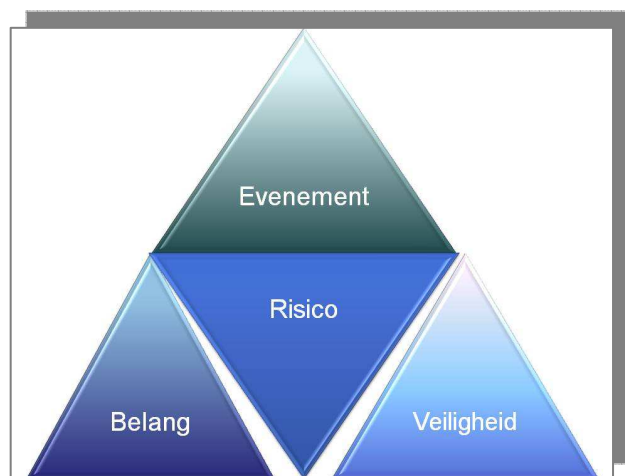
De volkstuin die wij per 1 januari 2012 krijgen, moet daar verandering in brengen. Lekker onderuit een kop koffie drinken op het terras voor het tuinhuisje. Welk terras, welk tuinhuisje? Iedereen is welkom bij mijn volgende evenement. Ook volgend jaar duurt het koffiedrinken niet langer dan 15 minuten.

Theo Bosschert

Samenvatting

Dit onderzoek is gestart vanuit de vraag of het reëel is dat de politie de inzet van personeel bij evenementen gaat verminderen, met daarbij de achterliggende vraag: hoe kan de veiligheid bij evenementen het beste worden georganiseerd? Het doel van dit onderzoek is het bereiken van een nieuwe vorm van gemeenschappelijke veiligheidszorg rondom evenementen en een normatieve herordening van de verantwoordelijkheden.

Het onderzoek is gebaseerd op het uitgangspunt dat een evenement rust op drie peilers: het belang, het risico en de veiligheid van een evenement. Van deze drie peilers is het risico instabiel en bepalen de peilers 'belang' en 'veiligheid' de stabiliteit van een evenement.



Evenementen volgen de algemene conjunctuur en vertonen vanaf 2004 een beperkte groei. Dit in tegenstelling tot de algemene mening dat het aantal evenementen enorm stijgt. Een uitzondering zijn de dance-events die tot 2010 wel fors zijn gestegen, maar nu ook in een teruglopende markt zitten. Vanaf 2005 is er wel sprake van een terugtrekkende overheid en een afname van vrijwilligersorganisaties. De taken zijn verschoven naar professionele organisaties.

Belang

Evenementen zijn een onderdeel van onze maatschappij waarbij gelijkgestemde mensen elkaar op een bepaalde tijd en plaats treffen. Dit vormt een nieuwe synergie in de samenleving. Met een verschuiving van de sociale cohesie naar evenementen groeit het belang van evenementen in de maatschappij.

Een tweede belang is de zogenaamde 'spin off' van evenementen voor gemeenten. Dit belang is in de laatste tien jaar gegroeid en voor gemeenten steeds belangrijker geworden. Er is een spanningsveld ontstaan tussen de belangen van de gemeente, de evenementenorganisator en de veiligheidsbelangen. De gemeente staat midden in het spanningsveld tussen het hebben van een 'mooi' evenement en het organiseren van een veilig evenement. Meer scheiding tussen deze belangen kan meer duidelijkheid brengen in de afweging.

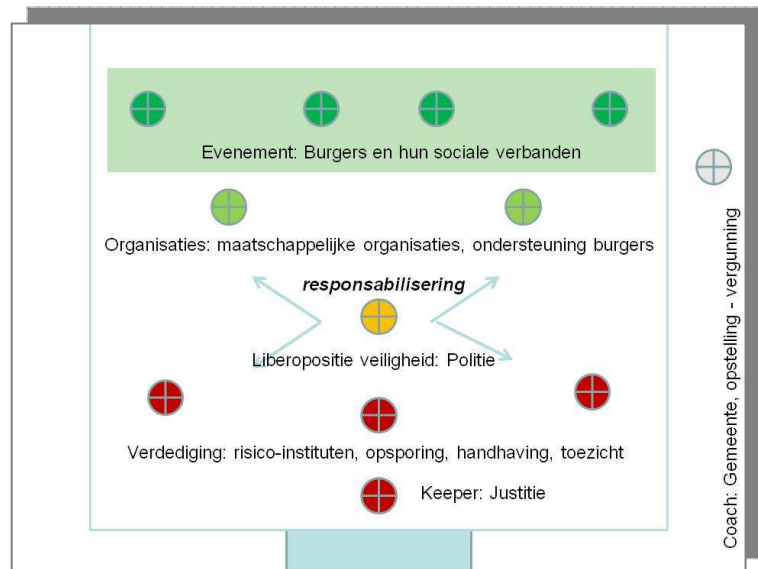
Risicoanalyse

Door evenementen ontstaan grote concentraties bezoekers en omstandigheden die de mensen uitdagen, maar ook risico's met zich meebrengen. Uit het onderzoek blijkt dat er een verschil bestaat tussen georganiseerde evenementen, waarbij een organisatie het evenement organiseert en spontane evenementen, waarbij een evenement ontstaat zonder een aanwijsbare organisatie. Opmerkelijk is dat veiligheidsrisico's pas worden geanalyseerd als een verantwoordelijke organisator een evenementenvergunning aanvraagt. In dit vergunningproces ontbreekt een eenduidige maatstaf waaraan risico's worden getoetst en maatregelen worden bepaald.

Sinds 2000 hebben de evenementenorganisaties een professionalisering doorgemaakt, waar de gemeenten en politie parallel bij achter zijn gebleven. De evenementenorganisaties weten beter dan de gemeenten en de politie hoe een veilig evenement kan worden georganiseerd. Organisatoren hebben wel behoefte aan twee sterke partijen: de gemeente en de politie. Deze behoefte wordt niet overal ingevuld. Het ontbreekt bij de gemeenten en politie aan de benodigde kennis om een goede risicoanalyse uit te voeren. De risicoanalyse is tijd-, incident-, of persoonsgebonden. Daarbij is er al vanaf 2001 sprake van een 'post Volendam-tijdperk'. Een tijdperk met grote angst voor de afrekencultuur en het mogelijke verwijt dat niet de benodigde maatregelen zijn getroffen. Door het staffelen van verschillende risico's ontstaan rare situaties, waarbij de te nemen maatregelen vaak niet in verhouding staan tot de werkelijke risico's van een evenement. Proportionaliteit van maatregelen staat hierbij ter discussie.

Veiligheid

In het onderzoek is gebruik gemaakt van metafoor van een voetbalelftal, gebaseerd op het elftal van Boutellier (Boutellier H. , 2009). In de metafoor zijn de belangrijkste rollen voor de gemeente, als trainer van het elftal, de politie, als libero in het veld en de evenementenorganisator als speler op het middenveld. Samen vormen zij de publieke spil die evenementen mogelijk maken. Verder wordt het doel verdedigd door Justitie, staan de risico-instituten in de verdediging en de maatschappelijke organisaties op het middenveld. Een samenspel dat is bedoeld om de burger in de voorhoede de gewenste vrijheid te bieden bij de beleving van een leuk evenement. De rol van de politie als libero is daarbij uitermate belangrijk voor de sfeer bij evenementen. Als libero anticipeert de politie op de sfeer van de 'wedstrijd' en bepaalt met de verdediging en het middenveld de posities en de werkwijze. Daardoor kan de evenementenorganisator op het middenveld zijn verantwoordelijkheid nemen.



Bij de onderzochte evenementen is in de afgelopen tien jaar de inzet van de politie al met 60 tot 80% gereduceerd. Uitzonderingen zijn de inzet bij betaald voetbal en dance-evenementen. Met het voornemen van de Minister om de rol van de politie als libero te veranderen, ontstaat een nieuwe situatie op het speelveld. Door vooraf de inzet van de politie te verminderen of financieel te belasten komt de liberopositie onder druk. Zonder de politie op de liberopositie hebben de maatschappelijke organisaties minder rugdekking, waardoor zij op een andere wijze moeten optreden. De nadruk komt niet bij het middenveld, maar bij de risico-instituten vanuit de verdediging. Zonder de liberopositie zal de politie in de toekomst alsnog vanuit haar repressieve rol moeten gaan optreden.

Responsabilisering

De politie in een liberopositie brengt een belangrijk evenwicht in het veld tussen de evenementenorganisatie, beveiliging, gemeente en hulpverleningsdiensten. Hiermee is de politie in staat om binnen het netwerk van organisaties de realisatie van veiligheidsmaatregelen te sturen. Door te sturen is het mogelijk om een afweging te maken tussen nut en noodzaak van de inzet en het nemen van maatregelen in de anticipatie of veerkracht.

Net als bij het voetbal kan de libero bepaalde verantwoordelijkheden aan andere partijen toedelen, waardoor een proces van 'responsabilisering' ontstaat, het aanzetten tot het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Evenementenorganisaties hebben aangetoond dat zij in staat zijn om, binnen de grenzen van hun bevoegdheden, zelf alle maatregelen te treffen.

Professionaliteit

Tussen de drie belangrijkste actoren is in de afgelopen tien jaar een onevenwichtigheid ontstaan. Vanaf 2000 is de professionaliteit van de evenementenorganisatoren gestegen, terwijl het kennisniveau bij de gemeenten en politie onvoldoende is meegegroeid. De 418 gemeentes, 25 politieregio's en honderden politiebaseseenheden zijn niet allemaal in staat om de veiligheid rondom een evenement op een professionele wijze te beoordelen en te organiseren. Het is dan

ook duidelijk dat de gemeenten en de politie meer gebruik moeten maken van de kennis, kunde en capaciteit van de professionele evenementenorganisaties.

Met een verbetering van deze professionaliteit kan een nieuwe vorm van gemeenschappelijke veiligheidszorg ontstaan en een normatieve herordening van het sociale domein. Daarvoor moet wel de positie van de libero worden versterkt. De politie kan dit bereiken door ook haar rol tussen de verdediging en het middenveld te professionaliseren. Inhoudelijk kan dit door de vereiste veiligheidsmaatregelen te baseren op een methodische analyse van de veiligheidsrisico's. In deze rol kan meer gebruik worden gemaakt van samenwerking, responsabilisering en informatiedeling. Hierdoor kan automatisch meer verantwoordelijkheid en capaciteitsinbreng bij andere actoren worden belegd.

Repressie of veerkracht

De libero is door het midden moeilijk te passeren en wanneer hij de bal heeft veroverd, zorgt hij ervoor dat het spel draait en dat het middenveld weer in positie komt. Ook dat is een belangrijke rol voor de politie. Veel veiligheidsmaatregelen zijn bedoeld om risico's op incidenten te verkleinen (anticipatie), terwijl maatregelen om de schok van een incident op te vangen minder prominent beschikbaar zijn (veerkracht). De politie zal met name deze veerkracht meer moeten versterken. Mogelijk door afspraken, maar ook door het tijdig beschikbaar hebben van de juiste capaciteit om op te treden.

Samenwerking

De gemeente, in de rol van coach en eindverantwoordelijke voor de veiligheid van het evenement, bepaalt uiteindelijk de voorwaarden waaronder de vergunning wordt verleend. Buiten ieders verantwoordelijkheden is samenwerking hierbij een cruciale voorwaarde. De gemeente, politie en organisatie maken gezamenlijk afspraken voor het evenement, die worden vastgelegd in de evenementvergunning. Actoren rondom de organisatie van evenementen worden geconfronteerd met mogelijk 418 verschillende gemeenten in de rol van coach. Dit betekent dat de afspraken mogelijk in alle 418 gemeenten verschillend zijn. Om te komen tot één benadering van evenementen kunnen de gemeenten deze rol professionaliseren, met elkaar delen en ontwikkelen. Initiatieven, zoals de 'Handreiking Evenementenveiligheid' en de 'Evenementen-assistent' kunnen dit proces ondersteunen.

Door de vergaande maatregelen in de vergunning, ontstaat voor alle partijen een toegewezen verantwoordelijkheid om de afgesproken taak uit te voeren. Dat brengt voor de politie een tweede belangrijke rol, de controle op het naleven van deze vergunningsvoorschriften. Binnen het grote veld aan evenementenorganisatoren moet rekening worden gehouden met partijen die hun verantwoordelijkheid niet willen of kunnen nemen. Controle op naleving van de afspraken geeft voor anderen de geruststelling dat zij op elkaar kunnen vertrouwen. Handhaving en opsporing blijven dus kerntaken voor de politie.

Informatiedeling

Evenementenorganisaties zijn in dit model zelf verantwoordelijk voor de organisatie van veiligheid, maar moeten zich geruggensteund weten door hun netwerkpartners, waarbij de politie, als libero, een spilfunctie vervult. Ondanks alle maatregelen kan er altijd iets gebeuren waarin vooraf niet is voorzien en een onmiddellijk ingrijpen door de 'verdediging' is gewenst. Informatiedeling is daarbij een belangrijk element en zorgt ervoor dat de spelers elkaar tijdig in positie brengen. Door het delen van informatie kunnen alle spelers tijdig anticiperen op mogelijk veranderende omstandigheden. Dit geldt zowel tijdens de preparatie als tijdens de uitvoering van het evenement.

Spontane evenementen

In tegenstelling tot georganiseerde evenementen, worden bij 'spontane' evenementen geen maatregelen getroffen om de mogelijke risico's af te dekken. Door het uitblijven van een signaal van een evenementenorganisator op het middenveld, wordt er door de overgebleven actoren geen actie ondernomen om een goede opstelling voor het team te maken. Er zijn geen afspraken, geen verdeling van verantwoordelijkheden, geen anticipatie en wat alleen overblijft is de reguliere veerkracht van de hulpverleningsdiensten. Op het moment dat de bezoekers, in de vorm van de voorhoede, dan het veld betreden, zijn de trainer, achterhoede en het middenveld afwezig. Dit zijn situaties waarbij de burger in eerste instantie moet terugvallen op de eigen veerkracht. Het spiegelen van deze situaties, met de risicoanalyse en veiligheidsmaatregelen van georganiseerde evenementen, kunnen leiden tot opmerkelijke constatering.

De Minister als verzorger van het elftal

Naast de spelers en de coach is er ook een verzorger van het elftal, de Minister van Veiligheid & Justitie. Vanuit zijn verantwoordelijkheid kan de Minister beter deze drie actoren goed in positie brengen, dan de liberopositie uit het elftal te halen.

Door in te zetten op samenwerking, responsabilisering en informatiedeling kan de politie haar capaciteit beter doseren, dan vanuit een positie waarbij zij niet bij het spel betrokken is. De nieuwe vormgeving van deze gemeenschappelijke veiligheidszorg en normatieve herordening kan meer bereiken dan doorbelasting van kosten.

"In voetbal is het simpel: je bent op tijd of je bent te laat. Als je te laat bent, moet je zorgen dat je op tijd vertrekt." – Johan Crujff

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Samenvatting.....	6
Inhoudsopgave	11
1. Inleiding.....	13
1.1. Aanleiding.....	13
1.2. Beperking onderzoek.....	14
1.3. Wijziging onderzoek	14
1.4. Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvraag.....	15
1.5. Afbakening van het onderzoek.....	16
1.6. Relevantie van het onderzoek.....	16
1.7. Onderzoeksopzet.....	17
1.8. Leeswijzer	18
2. Duiding en ontwikkeling grootschalige publieksevenementen	19
2.1. Inleiding	19
2.2. Evenementen	19
2.3. Ontwikkeling evenementen	22
2.4. Conclusie evenementen	24
3. Het theoretisch kader	25
3.1. Inleiding	25
3.2. Model onderzoeksvragen.....	26
3.3. Maatschappelijk belang van evenementen	27

3.4.	Risico's en evenementen	29
3.5.	Veiligheid - de plaats van de politie bij evenementen.....	34
3.6.	Conclusie theorie	39
4.	Empirisch Onderzoek.....	41
4.1.	Inleiding.....	41
4.2.	Verantwoording onderzochte evenementen	41
4.3.	Gevolgde methodiek.....	44
4.4.	Resultaten onderzoek.....	45
4.4.1.	Evenementen	46
4.4.2.	Belang van evenementen	48
4.4.3.	Risico's en evenementen	49
4.4.4.	De plaats van de politie bij evenementen	51
4.4.5.	Gezondheidsbescherming bij evenementen	55
4.4.6.	Handreiking evenementenveiligheid	55
4.4.7.	Evenementen assistent	55
4.5.	Conclusie empirisch onderzoek	56
5.	Discussie	59
6.	Conclusie.....	61
7.	Aanbevelingen	67
	Bibliografie	70
	Bijlagen.....	74
	Bijlage I: Overzicht geïnterviewden.....	74
	Bijlage II: Overzicht interviewvragen.....	76

1. Inleiding

Evenementen zijn een feestje. En wij houden van een feestje. Niet alleen de deelnemers, de bezoekers of de organisatoren, maar ook de betrokken overheidsinstanties vinden het leuk om aan een evenement mee te werken. Alle betrokkenen zetten hun beste beentje voor om van ieder evenement een feestje te maken. Dat herkennen wij in 2011, maar ook in de middeleeuwen wist men wel raad met evenementen.

De belangen bij een evenement

Vanuit drie vaste thema's: Heiligheid, Handel en Vermaak (Son, 2011), trokken feesten in de middeleeuwen massa's mensen aan. Dit was niet alleen in het belang van de burgers, maar ook in het belang van de kerk, de handelaren en de optredende artiesten. Met name de adel en de geestelijkheid profiteerden volop van de toenmalige evenementen, die meestal plaatsvonden onder de noemer van kermis of jaarmarkt. Maar ook in de middeleeuwen was er al sprake van tegenstrijdige belangen. Want ook in die tijd dreigde de geldende heiligheid wel eens ten onder te gaan in de roes van de uitbundige feestvierders. De vrijheid die de mensen zich dan veroorloofden, met veel eten en drinken, was tegen het zere been van de kerk en sommige hoge heren. Zij vonden dat de gewone mens zich sober moest gedragen, zij waren bang dat hun gezag werd aangetast en zij vreesden de schade en het werkverzuim.

Ook in de Gouden eeuw, toch het tijdperk van handelsgeest, daadkracht en durf, was men gek op grootse feesten. Onder het motto van "De Gouden eeuw viert feest" zijn er in het Frans Halmuseum een groot aantal taferelen te zien van het volksfeest Sinterklaas, boerenkermissen en – bruiloften, carnavalsfeesten maar ook weldadige buitenpartijen en banketten of de religieuze feesten zoals Driekoningen en Pinksteren. (Nieuwkerk, 2011) Kortom evenementen zijn van toen, maar zeker ook van nu.

1.1. Aanleiding

In 2011 is de overheid niet meer van mening dat de burger zich sober moet gedragen of bang voor aantasting van haar gezag, maar vindt de overheid wel dat organisaties van evenementen moeten gaan betalen voor politie-inzet bij evenementen, als taken ook door beveiligers of verkeersregelaars kunnen worden uitgevoerd.

Deze verandering is ingegeven door de klachten van diverse korpschefs die in de afgelopen jaren vonden dat zij teveel politiecapaciteit moesten inzetten voor de begeleiding en ondersteuning

van evenementen. De tellingen liepen volgens de Nederlandse Politiebond op tot een totaal van 1 miljoen manuren op jaarbasis. De kranten hebben hier regelmatig over geschreven. Dit signaal is in 2010 overgenomen door de commissie Vijlbrief, die in de brede heroverwegingswerkgroep Veiligheid en Terrorisme voorstellen deed, om binnen dit domein een besparing van € 2 mrd. te bereiken. (Vijlbrief, 2010)

Dit voorstel is door het Kabinet omgezet in daden en inmiddels is het concept wetsvoorstel door naar de consultatieronde. (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Het Kabinet wil met deze maatregel, in combinatie met de vergunningverlening door de gemeente, vanaf 2012 €30 miljoen extra ontvangen.

1.2. Beperking onderzoek

De in de vorige alinea beschreven maatregel kan diverse gevolgen krijgen. Zonder diepgaand onderzoek zijn een aantal gevolgen denkbaar. Voorbeelden zijn:

- Het aantal evenementen neemt af;
- De kosten voor het organiseren van een evenement nemen toe;
- Evenementen worden zoveel mogelijk door de organisatoren georganiseerd.

Dit onderzoek richt zich niet op de economische gevolgen van deze maatregel, zoals de afname van evenementen, het niet realiseren van de beoogde extra inkomsten, of de toenemende beschikbaarheid van politiemensen, maar op de ontwikkeling van de veiligheidsmaatregelen rondom een evenement. Uitgaande van een ontwikkeling in de afgelopen jaren, zal dit besluit mogelijk een verandering in de verhouding tussen organisatoren, gemeente, politie en hulpverleningsdiensten tot gevolg hebben.

1.3. Wijziging onderzoek

Dit onderzoek is initieel gestart vanuit de aanleiding dat de korpschefs de politie-inzet tijdens evenementen als te hoog aanmerkten. Het onderzoek is dan ook gestart met de volgende onderzoeksvraag:

“Is de risicoperceptie¹ of het risicoperspectief² ten aanzien van evenementen in de laatste tien jaar gewijzigd en kan dit worden onderbouwd met zaken waarop nu wordt geanticipeerd?”

Het uitgangspunt bij deze vraag was het feit dat de politie vond dat de capaciteitsgrens was bereikt, terwijl het niet duidelijk was waardoor dit was ontstaan. Dit moest zijn ontstaan door een verandering in de genoemde perceptie (belangen) of het perspectief (standpunt).

¹ Risicoperceptie - **Beleving van risico.**

² Risicoperspectief - **Beoordeling van een risico vanuit een bepaald belang**

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat het bekend gemaakte wetsvoorstel en de omvang van het onderzoek noopten tot een herziening van de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag is daarom tijdens het onderzoek bijgesteld. De gekozen onderzoeksmethodiek en onderzoeksvragen zijn door deze verandering niet in validiteit gewijzigd.

1.4. Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvraag

Evenementen of feesten zijn er al zolang wij ons kunnen herinneren. Dit betekent niet dat de historie van dit onderzoek terug gaat naar de Middeleeuwen, maar een groot aantal (van de grote) evenementen in Nederland zijn al in de jaren zeventig gestart. Vanaf die tijd is er sprake van een ontwikkeling van deze evenementen, waarbij de evenementen die onvoldoende belangstelling hadden, vanzelf werden beëindigd. Er is dus bij de organisatoren, de gemeenten, politie en hulpverleningsdiensten een lange historie op het gebied van evenementen. Dat betekent dat veel betrokkenen bij evenementen kunnen terug kijken op een lange ervaring en een bepaalde mate van samenwerking.

Probleemstelling

Politicapaciteit is beperkt beschikbaar en kan maar één keer worden ingezet. Er is dus altijd een keuzeproces hoe de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Enkele korpschefs hebben aangegeven dat de maximale inzet bij evenementen voor hun is bereikt, of zelfs overschreden. De Minister wil dit oplossen door de politicapaciteit tijdens evenementen te beperken. Om dit te bereiken wil hij de organisatoren van bepaalde evenementen € 30 mln per jaar in rekening te brengen. Er gaat dus bij de organisatie van evenementen iets veranderen in de samenwerking tussen overheid en private organisaties.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is een conclusie over de mogelijke gevolgen van deze maatregel en het geven van adviezen over de wijze waarop de veiligheid rondom evenementen het beste kan worden georganiseerd. Een belangrijk onderdeel hierbij is de verhouding en samenwerking tussen de publieke en private partijen.

Onderzoeksvraag

Uit deze aanleiding, probleemstelling en doelstelling komt de volgende onderzoeksvraag:

“Is het reëel om de capaciteit van de politie bij evenementen te beperken of de kosten aan de organisatie door te belasten?”

Het realisme duidt hier op een maatregel die op korte termijn kan worden ingevoerd, waarbij de maatregel mogelijk later als discutabel kan worden gezien.

Onderzoeksvragen

Deze vraag kan worden benaderd vanuit bijvoorbeeld de sociologie, psychologie en bestuurskunde. Dit vraagt om een onderzoek naar oorzaken waardoor de (risico)perceptie of het (risico)perspectief in de laatste jaren is veranderd. Hierbij zijn meerdere invalshoeken te benoemen om een vergelijking te kunnen maken tussen de situatie rond 2000 en de situatie in 2010:

- a. Zijn er daadwerkelijk oorzaken te benoemen waardoor de perceptie of het perspectief voor de veiligheid tijdens evenementen is gewijzigd, zoals een verandering in de veiligheidsbeleving, een verandering van actoren of belangen?
- b. Wat is de visie van betrokken functionarissen?
- c. Welke criteria spelen een rol bij het bepalen van de inzet van politiepersoneel of personeel van hulpverleningsdiensten?

1.5. Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek wordt beperkt tot een zevental grootschalige evenementen, te verdelen in verschillende categorieën (sport, dance, muziek, religieus en educatief) en locatie in het land. De te onderzoeken evenementen bestaan al minimaal 10 jaar en zijn in de periode 2000-2001 vergelijkbaar in grootte en opzet met 2010-2011. De geselecteerde evenementen zijn:

- Halve Marathon van Egmond;
- Sail 2010, Amsterdam;
- Prinsengrachtconcert Amsterdam
- Lowlands, Walibi;
- Defqon, Walibi;
- De Opwekking, Walibi;
- PSV, Eindhoven

1.6. Relevantie van het onderzoek

Er is in de laatste jaren iets veranderd waardoor de Minister het noodzakelijk vindt om de inzet van de politie tijdens evenementen te reduceren. Dit vraagstuk is een holistische uitdaging, met een vervlochten geheel van factoren. Omdat veel evenementen al tientallen jaren worden georganiseerd, is er een bepaald evenwicht ontstaan in de publiek-private samenwerking. Door deze maatregel kan dit evenwicht in gevaar komen, waardoor mogelijk een situatie ontstaat die later wordt betiteld als 'het paard achter de wagen spannen'.

Het directe gevaar van deze mogelijkheid bestaat uit een verandering van de veiligheidsmaatregelen, die mogelijk voor de bezoekers negatief uitpakken. Denk hierbij aan de kans op, of het effect van een incident.

Het doel van deze thesis is het geven van een handelingsadvies, een advies hoe de overheid een nieuw evenwicht kan vinden voor de veiligheid bij grootschalige publieksevenementen, met een beperking van de politiecapaciteit. Daarnaast zal dit advies mogelijk een bijdrage kunnen leveren bij de ontwikkeling van toekomstige handreikingen of leidraden voor het organiseren van veilige evenementen.

1.7. Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gericht op het geven van een advies over een nieuw evenwicht bij het treffen van veiligheidsmaatregelen tijdens grootschalige publieksevenementen, teneinde de inzet van politiemensen te beperken. Vanuit de genoemde vraagstukken en de doelstelling van het onderzoek, is nagedacht over de mogelijke relevante theoretische concepten. De theorie is gebruikt om het empirisch onderzoek te ondersteunen en uit de combinatie van beiden een weloverwogen advies uit te brengen. Het ambitieniveau van het onderzoek is een advies met een mogelijk alternatieve oplossing om de inzet van politiemensen tijdens grootschalige publieksevenementen te beperken.

Het onderzoek bestaat uit twee gedeelten, het theoretisch literatuuronderzoek onderzoek en het empirisch onderzoek.

Literatuuronderzoek

Het onderzoek bestaat uit een selectie van drie invalshoeken waarmee de wijze waarop naar de werkelijkheid wordt gekeken, wordt ingekaderd. De invalshoeken zijn: het maatschappelijk belang van evenementen, risico's en evenementen en de plaats van de politie binnen evenementen. Ten behoeve van dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuur over dit thema, websites en casusmateriaal [zie: Literatuurlijst].

Empirisch onderzoek

Het soort onderzoek is een case-study naar zeven georganiseerde grootschalige publieksevenementen. Kenmerkend voor de case-study is dat het onderzoek zich richt op het samenhangende geheel van complexe activiteiten, interacties en handelingen. Het doel is een diepgaand beeld van de belangen, risico's en samenwerking binnen de organisaties die betrokken zijn bij de realisatie van veiligheid van evenementen. Het onderzoek bestaat uit een bestudering van beschikbare evaluaties van voorgaande edities, observatie van de evenementen en het interviewen van de betrokken personen, zoals de organisator, beveiliging, gemeente, politie en hulpverleningsdiensten. De interviews zijn uitgevoerd in de vorm van gedeeltelijk gestructureerd individueel interview (Baarda, Goede, & Teunissen, 2009, pp. 112-117 / 130-135).

1.8. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt de duiding van de definitie 'grootschalig publieksevenement' en de ontwikkeling van evenementen in de laatste jaren. Daarna wordt in hoofdstuk 3 het theoretisch onderzoek uitgewerkt en volgt in hoofdstuk 4 het empirisch onderzoek. In de hoofdstukken 5 en 6 staan de conclusies en aanbevelingen.

2. Duiding en ontwikkeling grootschalige publieksevenementen

De vijf grote steden zijn continue op jacht naar de eerste plaats bij de organisatie van evenementen. Het maakt niet uit in welke categorie, er zijn er genoeg. Daarbij organiseren de vijf grote steden dan ook een belangrijk deel van alle grote publieksevenementen in Nederland. Met name de politiechefs van de grote steden klagen over de belasting van hun politiecapaciteit.

2.1. Inleiding

Voordat de stap vanuit het inleidende hoofdstuk naar het onderzoek kan worden gemaakt, moeten er twee onderwerpen worden gedefinieerd. Het eerste onderwerp is de definitie van een grootschalig publieksevenement. Het tweede onderwerp is een beschrijving van de ontwikkelingen van evenementen in de laatste jaren.

De duiding van de definitie is noodzakelijk om te starten met een beeld dat door iedereen wordt herkend. Er zijn zoveel definities van 'grootschalige publieksevenementen' dat een eenduidig beeld voor het onderzoek noodzakelijk is.

Een korte beschrijving van de ontwikkeling van evenementen in de afgelopen jaren is ook noodzakelijk om het empirisch onderzoek in een juist kader te plaatsen. Want het algemene beeld leeft dat het aantal evenementen de laatste jaren enorm is gestegen. Maar is dat waar? Zonder een diepgaand onderzoek geeft dit hoofdstuk duidelijkheid over de elementen en ontwikkelingen van 'grootschalige publieksevenementen'.

2.2. Evenementen

Binnen het totaal van 5 miljoen evenementen, trekken circa 3.500 evenementen jaarlijks meer dan 5.000 bezoekers. (Respons, 2011).

Een eerste nuancering moet worden aangebracht bij de grens van 5.000 bezoekers. Want het is een enorm verschil of er op één middag 5.000 bezoekers naar één specifieke plek komen, of dat er sprake is van een evenement dat gedurende een aantal weken minder dan honderd bezoekers per dag ontvangt, maar wel aan een totaal van 5.000 komt. In totaal hetzelfde begrip, maar in beleving een heel andere grootte.

Definitie 'evenement'

De totaaltelling van 3.500 evenementen betreft vergunde evenementen, dus evenementen die met een vergunning door een organisator zijn georganiseerd. Dus zonder vergunning bestaat

een evenement niet, of wordt niet geteld. Het is dan wel interessant of dit een terecht uitgangspunt is? Moeten evenementen worden georganiseerd of is het ook mogelijk dat een evenement 'ontstaat'?

Een kleine zoektocht door alle documenten over evenementen, maakt al snel duidelijk dat er geen eenduidige definitie voor een evenement bestaat. Er zijn veel definities van evenementen, maar deze worden allemaal beïnvloed door het doel dat de schrijver voorstaat. Natuurlijk komen de belangrijkste elementen wel overeen, maar er zijn opvallende verschillen.

Respons, volgens hun reclame 'de bron voor evenementeninformatie' (Respons, 2011) hanteert een definitie waarin de gebeurtenis verplaatsbaar moet zijn. Daarbij worden dus theaters, bioscopen, etc uitgesloten. In het boek 'Veilige evenementen' (Schaap, Rosenthal, & Duin, 2009) worden evenementen benaderd vanuit vier perspectieven. De sociaalwetenschappelijke: waarin de mensenmassa centraal staat; de juridische: gebaseerd op de Wet openbare manifestaties; het gemeentelijk perspectief: gebaseerd op het verlenen van een tijdelijke evenementenvergunning en het politieke perspectief: gebaseerd op de te leveren politiecapaciteit. In hun definitie is een belangrijke voorwaarde dat het evenement vergunningplichtig is.

Niet vergunde evenementen

Met de eis van een vergunning klopt de redenering van deze schrijvers wel, maar het is de vraag of de definitie valide is, indien niemand een vergunning aanvraagt? Het evenement is dan nog steeds vergunningplichtig, maar er gebeurt in principe niets.

Er zijn gebeurtenissen denkbaar, waarbij aan alle elementen van de definitie wordt voldaan, maar niemand zich bij de gemeente meldt voor een vergunning. Ondanks het ontbreken van een vergunning, gaat de gebeurtenis, ofwel het evenement, gewoon door. Hieronder volgt een beperkte opsomming van gebeurtenissen, die ontstaan zonder een centraal initiatief, waarbij bezoekers wel (spontaan) naar een bekende plaats komen. Voor de duidelijkheid, het gaat hierbij niet om kleine groepjes bezoekers of kleine bijeenkomsten, maar bijeenkomsten met tienduizenden bezoekers en een vergelijkbaar veiligheidsrisico als een groot georganiseerd evenement. Een paar voorbeelden zijn:

- Een mooie dag aan het strand in Egmond trekt naar schatting 40.000 bezoekers;
- Een mooie dag aan het strand in Den Haag trekt naar schatting 60.000 bezoekers;
- De vrijmarkt op Koninginnedag in Utrecht trekt 300.000 bezoekers (Gemeente Utrecht, 2011)
- De Nieuwmarkt in Amsterdam staat tijdens de jaarwisseling volgepakt met mensen. Iedereen heeft (illegaal) vuurwerk en minimaal een fles champagne (Steur82, 2007)
- De intocht van de Sail, waar 850.000 bezoekers een plekje zochten langs het Noordzeekanaal; (Bezuyen, 2001, p. 36 & 45)



Afb. 1 : Het niet georganiseerde nieuwjaarsfeest



Afb.2: De niet georganiseerde Sail in 2010

New Year's Eve in Amsterdam

Fireworks...everywhere!

These squares and the streets around them are packed. Nieuwmarkt is especially wild, as this is the heart of the Chinese community in Amsterdam and the fireworks are plentiful.

Nieuwmarkt celebrations

At the Nieuwmarkt, widely known for a rowdy scene on New Year's Eve, it seems almost everyone has a bottle of Champagne in tow ... and if they don't, they're lighting fireworks.

If you stand in the first lines it can be dangerous. So, be warned and take cover in time!

(Amsterdam Tourist information)

Afb.3: Tekst van het Amsterdam touristenbureau.

Spontane evenementen

Beredeneerd vanuit het oogpunt van veiligheidsrisico's voor de bezoekers, zouden alle evenementen, ook zoals deze willekeurige voorbeelden, onder hetzelfde veiligheidsregime van georganiseerde evenementen moeten vallen. De gevaren en risico's zijn namelijk hetzelfde als evenementen waar mensen georganiseerd bij elkaar komen.

Ook de definities van bijvoorbeeld de gemeenten Groningen en Amsterdam zijn dan niet geheel valide. Beiden richten hun regeling op de organisator van een evenement. (Gemeente Groningen, 2011) ; (Gemeente Amsterdam, directie Openbare Orde en Veiligheid, 2010). Het uitgangspunt is hier dus ook: zonder organisator geen evenement.

In het reeds genoemde boek 'Veilige evenementen' benoemen de onderzoekers deze 'niet georganiseerde evenementen' wel als 'spontane evenementen', maar het is de vraag of zij hiermee helemaal hetzelfde bedoelen. Om het onderzoek ook te richten op deze 'spontane' evenementen, is een uitbreiding van de definitie 'evenementen' noodzakelijk.

Gebruikte definitie

Door het weglaten van het element “organisator” in de definitie, komen ook niet vergunde evenementen binnen de scope van het veiligheidsbeleid van de gemeente, politie en hulpverleningsdiensten. Een mogelijke definitie is dan de definitie die door de politie en Veiligheidsregio Utrecht wordt gehanteerd:

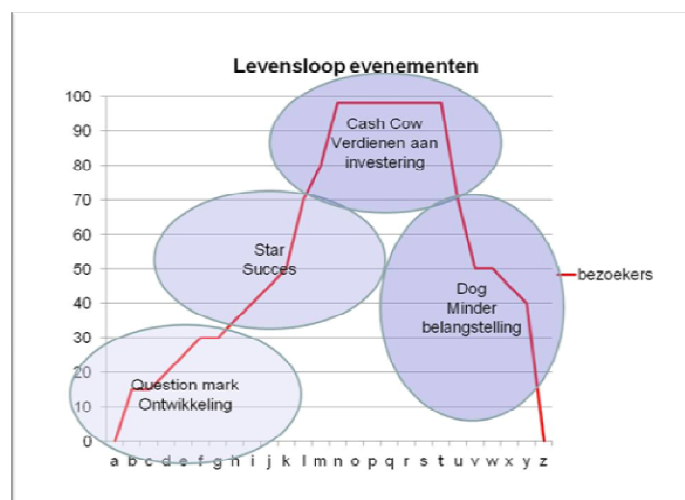
“EEN GROOTSCHALIG (PUBLIEKS)EVENEMENT IS ELKE VOOR HET PUBLIEK TOEGANKELIJKE ACTIVITEIT,..., WAAR MENSEN ZICH IN EEN BEPAALD TIJDVAK IN/OP EEN (MEESTAL) BEGRENSTE EN (EVENTUEEL BEPERKT) OPENBAAR TOEGANKELIJKE INRICHTING OF TERREIN BEVINDEN OF BEWEGEN, WAARBIJ VEILIGHEIDSAANDACHT VAN DE HULPDIENTEN WORDT GEVRAAGD”. (Expertcommissie Evenementen Utrecht, 2010)

In deze definitie is dus geen sprake van een organisator. Gezien de onderzoeksvraag in deze thesis, is deze definitie het beste uitgangspunt. De definitie sluit niet alleen beter aan bij het politieke perspectief van een evenement, waarbij de focus vooral is gericht op de benodigde capaciteit van de politie, maar ook op het brede veiligheidsperspectief.

2.3. Ontwikkeling evenementen

Een belangrijke vraag om zicht te krijgen op de ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar is de trend van evenementen in de afgelopen jaren. Is het aantal evenementen veranderd, of is het soort evenementen veranderd?

Veel grote evenementen hebben een commercieel belang. Het is voor die evenementen belangrijk om een positief beeld uit te stralen. Binnen het totaal van de genoemde 3.500 grote evenementen zijn er natuurlijk altijd categorieën die ontstaan, groeien, krimpen of weer verdwijnen. Daarmee volgen evenementen de normale economische cyclus van ontstaan tot beëindiging. De BCG-matrix (Boston Consulting Group) is een duidelijke manier om dit weer te geven.



Afb.5: Levensloop evenementen

Evenementen starten hun levensloop in een stadium van ontwikkeling, waar mogelijk sprake is van onervaren organisaties en onvoldoende inkomsten. Bij gebleken succes stijgt het evenement via het niveau 'Star' naar 'Cash Cow'. In de laatste twee delen is het evenement aantrekkelijk voor de organisatie. In deze tijd wordt voldoende geld verdiend om goede zorg te besteden aan alle aspecten van het evenement. Na de hoogtijdagen, die kan oplopen tot tientallen jaren, volgt onherroepelijk de teruggang van een evenement. Deze 'dog-periode' kenmerkt zich door fors tegenvallende bezoekersaantallen en teruglopende inkomsten. In deze periode zijn de inkomsten onvoldoende om de kosten af te dekken. De interesse van de organisator voor het evenement zal afnemen. Er zijn dus twee periodes waar de organisatie kwetsbaar is voor het veronachtzamen van de veiligheidsmaatregelen.

Het verloop van de totale branche is in diverse documenten beschreven. Het COT (Schaap, Rosenthal, & Duin, 2009) beschrijft dat 1998, met 3.500 (grote) evenementen, een topjaar voor evenementen was. Daarna is de evenementenbranche gestabiliseerd en zijn evenementen in de problemen gekomen door de economische teruggang, het wegvallen van sponsoring (verbod tabaksreclame), de aangescherpte veiligheidsvoorwaarden en de verschuiving van publieke naar private taken, waardoor het kostenpatroon voor evenementen steeg. Deze conclusie wordt bevestigd door de Vereniging van Evenementenmakers (VVEM, 2004) die in hun visie over 2004 concluderen dat de evenementenbranche onder druk staat. De regering heeft deze druk al in 2000 onderkend en het btw-tarief op concertkaarten verlaagd van 17,5 naar 6%. (Ligtermoet, 2010) Inmiddels is dit tarief in 2011 weer verhoogd naar 19%, waardoor de sector wederom zwaarder wordt belast.

Daar tegenover staat een conclusie uit 2006 (Schaap, Helsloot, & Schaap, 2006) dat het aantal evenementen in Nederland in de afgelopen decennia sterk is toegenomen. Op zich is dit een juiste constatering, maar de nadruk van die stijging lag in de jaren negentig en niet meer in 2006. Voor de lezer kan dit wel de indruk wekken dat de evenementenmarkt in 2006 nog volop in ontwikkeling was.

De evenementenmarkt volgt de algemene conjunctuur en is daarbij zeer gevoelig voor de economische ontwikkelingen in Nederland. Vanaf 2004 is het groeivoorzicht voor de evenementenmarkt beperkt, maar is er wel een verschuiving te zien in aantal en uitvoering van evenementen, door de afname van vrijwilligersorganisaties en het terugtrekken van de overheid. Deze taken zijn vanaf 2005 verschoven naar professionele organisaties.

In 2009 is de omzet in de evenementensector met 25 tot 40% gedaald (Munster, Judith, 2010), veroorzaakt door het relatief grote aantal annuleringen van evenementen. De evenementenbureaus meldden daarbij een verschuiving van grootschalige evenementen naar kleinere "terug naar de basis"-evenementen.

De uitzondering op deze regel is de toename van dance- en houseparty's tussen 2004 en 2008 (Schaafsma, 2008). In deze periode is het aantal bezoekers van jongerevenementen met 39% gestegen tot bijna tien miljoen bezoekers per jaar. Respons verklaart de stijging door de populariteit van dance- en houseparty's, waarbij een verschuiving vanuit de disco's is ontstaan.

Dat deze markt inmiddels ook in zwaar weer is gekomen is te merken aan de actie van Dance Valley, die in 2011 de gereduceerde toegangsprijs hebben omgezet in een 2:1 actie. Met één toegangkaart, konden twee bezoekers naar het festival. Maar ondanks deze actie was maar de helft van de 60.000 beschikbare plaatsen gevuld. (Anp, 2011)

2.4. Conclusie evenementen

Ieder jaar worden er in Nederland circa 5 miljoen evenementen georganiseerd. Zo'n 3.500 evenementen hebben de gradatie grootschalig en trekken meer dan 5.000 bezoekers. Een evenement bestaat als er een vergunning is verleend, maar er zijn ook spontane evenementen waarvoor niemand een vergunning aanvraagt. Evenementen volgen de normale levenscyclus van organisaties. Met name in de start- en eindfase van deze cyclus is het evenement kwetsbaar voor gedrag waarbij veiligheidsmaatregelen niet goed worden uitgevoerd. De evenementenmarkt volgt de ontwikkeling van de conjunctuur. In de afgelopen tien jaar is de evenementenmarkt nauwelijks gegroeid, maar er waren wel verschuivingen. Er was een enorme toename van dance-evenementen, maar ook in deze sector loopt het aantal bezoekers terug.

3. Het theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de libero bij het voetbal geïntroduceerd. Bekende spelers als Franz Beckenbauer, Ruud Krol en Ronald Koeman speelden op deze positie. De introductie van voetbal geeft ook de mogelijkheid om Cruïfferiaanse teksten te gebruiken: "Ik ben er nog steeds van overtuigd dat zoals ik het doe je het moet doen want anders zou ik het niet doen."

3.1. Inleiding

Vanuit de aanleiding, doelstelling en probleemstelling van dit onderzoek wordt duidelijk dat hier sprake is van een holistisch probleem. Een probleem met vele facetten, actoren en belangen, die allemaal in elkaar grijpen. Er zijn evenementen, waarvan de minister vindt dat de politie teveel capaciteit moet leveren. Het probleem is dus primair de politiecapaciteit. Daarbij is de tweede vraag, hoe dit probleem kan worden opgelost? Vanuit deze positie en de maximale omvang van het onderzoek, moet een keuze worden gemaakt, welke aspecten het empirisch onderzoek maximaal ondersteunen.

Vanuit deze gedachte gaat het theoretisch onderzoek over drie aspecten:

1. Het maatschappelijk belang van evenementen

De keuze voor dit onderwerp heeft te maken met het belang van evenementen voor de samenleving. Want als evenementen geen sociale betekenis hebben, zou een eenvoudige oplossing kunnen zijn om het aantal evenementen per plaats en tijd te maximaliseren of te verbieden.

2. Risico's en evenementen

Miljoenen mensen gaan jaarlijks naar evenementen, maar niemand verwacht dat er wel eens iets fout kan gaan. Terecht? Welke risicoperceptie leeft momenteel in de maatschappij? Welke risico's accepteren wij wel en welke niet? Is er geen scheve verhouding tussen de veiligheidsmaatregelen en de risicoperceptie ontstaan?

3. Plaats van de politie binnen evenementen

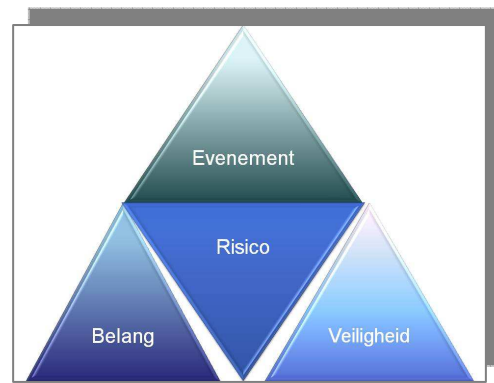
Door de kosten voor politie-inzet bij evenementen in rekening te brengen, ontstaat er mogelijk een nieuwe verhouding tussen organisatoren, gemeente en politie. Is dit een goede ontwikkeling of geeft de theorie andere aanknopingspunten?

Deze drie theoretische onderzoeken moeten het empirisch onderzoek zo goed mogelijk ondersteunen, om na de onderzoeken een integrale conclusie en aanbeveling te kunnen leveren.

Het doel van het theoretisch en empirisch onderzoek is een handelingsadvies met een mogelijke aanpak van (grote) publieksevenementen.

3.2. Model onderzoeksvragen

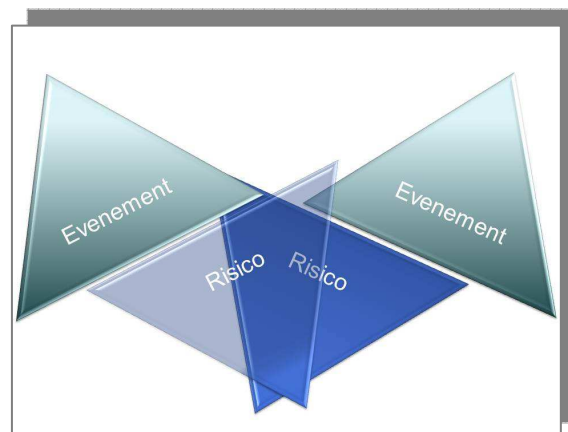
Om de keuze voor de onderzoeksvragen beter te kunnen plaatsen, kan het onderzoek in een model worden weergegeven. Daarbij wordt het evenementen 'gedragen' door de drie onderzoeksvragen: het belang, het risico en de veiligheid van een evenement. Daar bij wordt de veiligheid van het evenement ingevuld door een onderzoek naar de plaats van de politie binnen het evenementen.



Afb.6: *Dragende aspecten evenementen*

In het model is weergegeven dat een evenement rust op het totaal van risico's dat een evenement met zich meebrengt. Omdat de risicodriehoek omgekeerd is weergegeven, ontstaat er een wankel evenwicht, waarop het evenement rust.

Het evenement wordt gestabiliseerd door de grootheden 'belang' en 'veiligheid'. Deze grootheden moeten zodanig robuust zijn, dat zij het 'risico' van het evenement in evenwicht houden. In de afbeelding ontbreken deze stabiele factoren. Het evenement valt om. De drie factoren bepalen dus de stabiliteit van het draagvlak van evenementen.



Afb.7: *Zonder stabiliteit valt een evenement om*

3.3. Maatschappelijk belang van evenementen

Sociale cohesie

Het maatschappelijk belang van evenementen is belangrijk, maar wel een abstract begrip. Om dit te kunnen onderzoeken is het onderzoek gericht op de invloed van evenementen op de sociale cohesie in de maatschappij. Sociale cohesie is de onderlinge samenhang van de maatschappij, het cement tussen het geheel van de verschillende bevolkingsgroepen. Sociale cohesie is het totaal van primaire contacten, verwantschap en sociale solidariteit tussen mensen en groepen. Deze cohesie is gebaseerd op gedeelde gevoelens, ervaringen en een gemeenschappelijke identiteit. De belangrijkste factoren die moeten zorgen voor een hechte gemeenschap. (Marissing, 2006)

Afname sociale cohesie

De maatschappij is gebaad bij een grote sociale cohesie binnen de bevolking. Maar er zijn in de 21^e eeuw steeds meer redenen waardoor de sociale cohesie binnen sociale samenleving afneemt. In Nederland ontwikkelt zich een grotere onzekerheid, een grotere multiculturaliteit en een grotere variëteit van relaties in het privé domein. De binding van mensen aan en hun betrokkenheid bij groepen en organisaties, die zo kenmerkend was voor de jaren zestig en zeventig, verandert met een wisselende snelheid naar vorm en inhoud. Het ook bekende normen- en waardenpatroon uit deze periode verdwijnt als richtinggevend en gedragbepalende norm. De samenbindende kracht lijkt in te boeten. (Donselaar, 2000, p. 6)

Zo ontstaat er een samenleving waar het cement tussen het geheel verdwijnt en de samenleving dreigt te verworden tot een steeds groter platform van verschillende leefstijlen. In grote steden is deze heterogenisering goed zichtbaar door de groei van groepen allochtone bewoners. Daarbij zorgt de technologie, zoals mobiele telefonie en internet, ervoor dat mensen steeds beter in staat zichzelf te organiseren. Ze hebben niemand anders nodig.

Sociale cohesie wordt vaak gezien als remedie tegen verschillende maatschappelijke problemen. Het cement van de sociale cohesie vermindert individualisering, het sociale isolement en het verval van normen en waarden. (Marissing, Bolt, & Kempen, 2004)

Verschuiving van sociale cohesie

Uit andere onderzoeken blijkt dat niet de sociale cohesie afneemt, maar verschuift. Mensen maken nog steeds een onderdeel uit van een sociale infrastructuur, maar de groep die afhankelijk is van de 'oude' en bekende structuren wordt steeds kleiner. Voor sommige (kwetsbare) groepen is de sociale cohesie op buurtniveau nog heel belangrijk, maar een groot gedeelte van de samenleving is op zoek naar nieuwe structuren. (Kluft, 2009, p. 2-3)

Een belangrijk kenmerk van sociale cohesie is dat men zich verbonden voelt met de groep waarvan men deel uitmaakt. Dat kan plaats vinden op verschillende schaalniveaus, variërend van micro naar macro niveau. (Schnabel, Bijl, & Hart, 2008, p. 176) Door het individualisme

ontstaat een verschuiving binnen het microniveau, of vanuit micro- naar meso- of macroniveau. Door het nastreven van hun interesses en idealen gaan mensen dus meer deel uitmaken van de sociale infrastructuur op regionaal of landelijk niveau. Met andere woorden, de verbondenheid met de familie of de buurt verandert in een verbondenheid met andere groepen, gebaseerd op interesses en idealen. De verschuiving naar deze nieuwe vormen, zoals informele en kleinschalige netwerken, lijken als participatievorm vrijblijvender, maar kunnen desalniettemin grote maatschappelijke betekenis hebben.

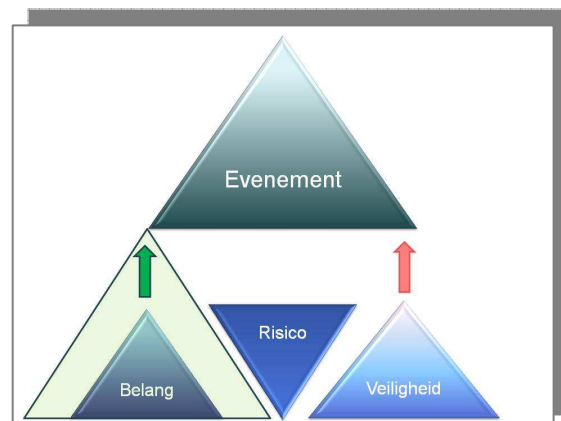
Sociale cohesie door evenementen

Vanuit deze maatschappelijke onderbouwing volgt de stap naar het belang van evenementen. De eerder genoemde vijf miljoen evenementen per jaar zijn een uitingsvorm van de behoefte aan sociale cohesie binnen de maatschappij. Een groot deel van de evenementen zijn kleinschalig en gericht op de buurt, een kleine gemeenschap of een specifieke doelgroep met een bijzondere interesse. In het algemeen genomen zal een evenement verdwijnen als er geen behoefte meer aan het evenement bestaat. Een tweede mogelijkheid is dat een evenement klein blijft, als de interesse van de doelgroep beperkt, specifiek, maar constant blijft.

De laatste stap is het meest interessant. Een evenement zal pas gaan groeien, als er voldoende interesse binnen de maatschappij leeft om hier in grote aantallen aan deel te nemen. Er moet een grote en brede behoefte zijn om in deze groep te participeren. Want alleen interesse is niet voldoende. Mensen bepalen tegenwoordig zelf of zij binnen die specifieke gemeenschap willen participeren. Er is namelijk voldoende keuze om ergens anders aan te sluiten. Een voorbeeld is de halve marathon van Egmond. Dit evenement groeide in een aantal jaren van een gezellige winteractiviteit van een klein groepje wielrenners, naar een aansprekend hardloopevenement voor maximaal 12.500 sporters. De organisatie moet dus niet alleen zorgen dat de inhoud aansluit bij de gezamenlijke interesse, maar ook zorgen dat alle deelnemers of bezoekers zich 'thuis' voelen binnen deze (tijdelijke) gemeenschap. Het evenement ondersteunt de nieuwe vorm van sociale cohesie binnen onze maatschappij.

Model

In het model wordt duidelijk dat het evenement groeit als het maatschappelijk belang toeneemt. Daarbij zal het totaal aan risico's meegroeien. In antwoord daarop moeten de veiligheidsmaatregelen ook meegroeien.



Afb.8: *het evenement groeit*

Rol gemeente

Veel gemeenten onderkennen het sociale belang van evenementen. Dit tonen zij door de leges op vergunningen voor (kleine) evenementen te verlagen of af te schaffen. Willekeurige voorbeelden zijn de gemeenten Gouda, Echt, Hellendoorn en Utrecht.

Pas bij grote evenementen gaan voor de gemeente andere belangen tellen, zoals de uitstraling van de gemeente, de naamsbekendheid van de gemeente (wie had ooit van Biddinghuizen gehoord) en de extra inkomsten aan leges en economisch verkeer.

Sociaal gedrag binnen het evenement

Een interessant punt is de kracht van het sociale gedrag tijdens een evenement. Evenementen zijn een uitstekende locatie voor sociaal gedrag. Evolutionair gezien is dit niet meer dan logisch. Mensen zijn 'kuddedieren'. Nog niet zo heel lang geleden konden mensen alleen overleven als zij de bescherming en de gebundelde krachten van de groep genoten. Mensen kennen dan ook een fundamentele *need to belong* en hebben er alle belang bij niet alleen voor zichzelf te zorgen, maar zich sociaal op te stellen. Omdat sociale uitsluiting zo levensbedriegend was, leidt het nog steeds letterlijk tot een pijnreactie in de hersens (Tiemeijer, 2011) Het verwijderen van een deelnemer of bezoeker van een evenement, zal dus door de persoon, van nature, als onaangenaam worden ervaren. Daarmee is de wetenschap dat bij het overtreden van de 'huisregels' iemand vanaf het evenement wordt verwijderd, een sterk regulerend middel.

3.4. Risico's en evenementen

Risico's

Evenementen en risico's lijken twee grootheden die wel bij elkaar horen: 'thrill seeking', maar niet bij elkaar passen. Er hoeft maar iets te gebeuren tijdens een evenement en de kranten staan er vol van. De politiek vraagt om een spoeddebat, extra veiligheidsmaatregelen worden genomen en de een of andere inspectie krijgt weer extra controletaken. Aan de andere kant zijn er jaarlijks duizenden evenementen waarbij soms tienduizenden mensen op een kleine oppervlakte bij elkaar komen. Dan moet het per definitie toch wel eens fout gaan? Deze paragraaf gaat verder in op de veiligheidsrisico's en de maatregelen die daarvoor worden genomen.

Risicosamenleving

Ondanks de incidenten bij evenementen gaan de burgers nog steeds in grote getale naar evenementen toe. Het maakt niet uit of een evenement georganiseerd of niet georganiseerd is, als de mensen het evenement leuk vinden, dan komen ze wel. Maar tegelijkertijd vraagt de maatschappij steeds meer om veiligheid, een bescherming tegen dreiging, bedreiging of daadwerkelijke aantasting van de fysieke of psychische dreiging van buitenaf. (Boutellier, Ippel, & Nieborg, 2005, p. 7) De risicosamenleving kenmerkt zich volgens Ulrich Beck niet langer door

de verdeling van de welvaart, maar door de risico's die de welvaart met zich meebrengt. (Boutellier P. , 2006, p. 43)

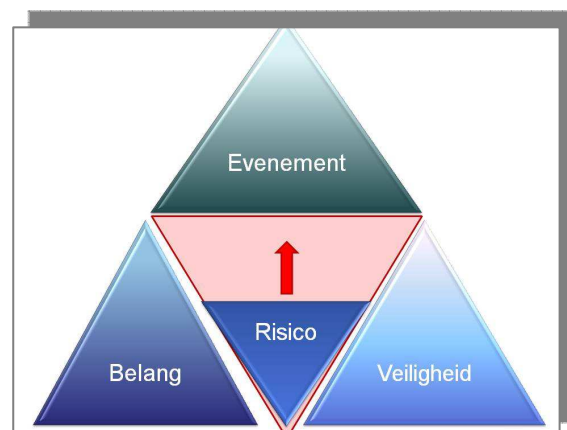
Vitalisme

Naast deze enorme veiligheidsbehoefte, heeft de maatschappij tegelijkertijd een ongekennde en ongeremde drang naar vrijheidsbeleving. Uitbundigheid en onbegrensdheid van het eigen leven is kenmerkend voor het gedrag, dat Boutellier vertaalt met het begrip vitalisme. Dit begrip is kenmerkend voor een maatschappij met een belang van 'steeds maar hoger, harder en sneller'. (Brink, 2004). De uitkomst van een aantal factoren die kenmerkend zijn voor de hedendaagse samenleving, met drijfveren als ondernemerszin, risiconeming en concurrentie. Maar ook met het uitgaansleven, met de verleiding van snelle, expressieve en emotiegerichte activiteiten. (Boutellier H. , 2002) Dit verlangen naar vrijheid staat op gespannen voet met wetgeving, regelgeving en de handhaving daarvan. Want zodra zich een incident als Dance Valley of Hoek van Holland zich voordoet, wordt de overheid al snel een gebrek aan handhaven verweten.

De mentale veranderingen van de laatste jaren zijn te duiden aan de hand van vijf thema's die Boutellier heeft ontleend aan Schnabel. (Schnabel P. , 2000): Individualisering, Informalisering, Informatisering, Internationalisering en Intensivering. Anders gezegd, wij staan in een samenleving waarbij individuen steeds minder afhankelijk van anderen zijn en een steeds meer toenemende behoefte aan keuzevrijheid en zelfsturing eisen en krijgen. De mensen maken zelf wel uit wat voor hen het beste is. Dit betekent dat de morele vrijheid is toegenomen, de ruimte voor eigen beslissingen groter is geworden, maar de grens naar het onmogelijke steeds vaker wordt opgezocht. Daarbij neemt de kans op normoverschrijding toe, maar ook de kans op incidenten en ongevallen. Alle veiligheidsmarges die worden ingebouwd of aangevuld, worden weer gebruikt om de vrijheid nog verder te benutten.

Model

Uitgedrukt in het model betekent dit dat het risico continue meegroeit met de grens die wordt verhoogd door een groei van het belang en een verbetering van de veiligheid van het evenement.



Afb.9: het risico groeit mee binnen de mogelijkheden

Verantwoordelijkheid overheid

Door de verschuivende normen bij de veiligheidseis, staat ook voortdurend de legitimiteit van de overheid op het spel. Want de legitimiteit van de overheid berust voor een belangrijk deel op bescherming van de burgers. In dit geval niet de bescherming tegen buitenlandse machten of gevaren, maar onbekende risico's. De overheid heeft dan ook geen keuze dan mee te gaan in de voortdurende vraag om meer bescherming tegen mogelijke gevaren. (Boutellier H. , 2005)

Dit verlangen naar veiligheid wordt iedere keer duidelijk na een incident. Politici, opiniemakers en de media rollen over elkaar heen om aan te geven dat de overheid te kort is geschoten bij het treffen van maatregelen. Veiligheid is dus een onverzadigbare behoefte en het najagen daarvan door de overheid, kan een obsessie worden. De overheid zit onder andere om die reden in een spagaat tussen terugtreden en optreden. (Boutellier H. , 2009)

Anticipatie of veerkracht

Wildavsky ziet in het managen van risico's drie aandachtspunten. (Huber, Sonneveld, & Vreling, 2007, p. 21) Ten eerste trekt hij dezelfde conclusie als Boutellier dat de welvaart niet onbegrensd kan verbeteren zonder een toename van het veiligheidsrisico. Ten tweede concludeert Wildavsky dat deze risico's niet 'eerlijk' zullen worden verdeeld over de wereld, maar voor dit onderzoek is zijn derde conclusie het meest interessant: De maatschappij zal proberen om zoveel mogelijk risico's te vermijden in plaats van te kiezen om deze risico's op zich af te laten komen. Van nature zal de mens preventief handelen en pas als de kosten van deze maatregelen buiten proportioneel duur worden of maatschappelijk ongewenst zijn, zal men voor een veerkrachtstrategie kiezen. Het is dus de vraag hoelang de overheid deze ontwikkeling doortrekt om alle mogelijke risico's door middel van preventieve maatregelen in te dammen. Volgens de theorie is die weg eindig.

Veerkracht

Zonder risico's kunnen wij niet leven. Dat zijn niet alleen de genoemde risico's die ontstaan door het groeien van de welvaart, maar wij kunnen ook niet zonder de gevaren van het dagelijks leven. Want een risico is "een reeks van een of meer alternatieve onzekere toekomstige gebeurtenissen waarvan er tenminste één onaangenaam is". (Veld, 2006, p. 53 - 56) Dat betekent dat er ook positieve kanten aan een risico zitten. Waarom spelen wij massaal mee in loterijen. Er zijn grote winkansen en een beperkte verlieskans. De onzekerheid prikkelt ons. Het risico is voor veel mensen "het zout in de pap". In het kader van risicoperceptie geeft Wildavsky aan dat een mens globaal gezien drie mogelijkheden heeft om met onzekerheid om te gaan:

- a) Ontloop het risico;
- b) Loop het risico en aanvaard de schade;
- c) Loop het risico en vergroot de veerkracht om de schok op te vangen en de schade te beperken.

Er is dus eerst een eerste keuze voor mogelijkheid a) en daarna de mogelijkheden b)/c), waarbij het plausibel is dat de aanvaarding van het risico medeafhankelijk is van de waardering van het aangeboden alternatief. In dit onderzoek een leuk evenement. Daarnaast is er een tweede keuze om het risico te aanvaarden. De keuze om wel of niet maatregelen te treffen. Dus niets doen of de veerkracht vergroten, door bijvoorbeeld een paraplu mee te nemen.

Risicokeuze voor burger

De burger die naar een evenement gaat, maakt voor zichzelf een keuze. Het is een keuze voor optie a), b) of c). Eenzelfde keuze geldt bijvoorbeeld voor een vakantiereis. Loopt hij het risico op schade in het buitenland, of blijft hij thuis? Alleen door thuis te blijven loopt de burger geen risico. Gaat hij wel op vakantie, dan is er een tweede keuze: neemt hij een verzekering of aanvaardt hij de eventuele schade? Net als bij vakanties is het bij evenementen de vraag of burgers deze keuze bewust kunnen maken? Als de reis doorgaat, kan een verzekering goed uitkomen. Maar het is de vraag of iemand de kans op overlijden ook in deze afweging meeneemt? In de vorige paragraaf hebben wij al geconstateerd dat een mens maar beperkt kan kiezen. Boven een bepaalde grens stopt het bewuste beslissingsvermogen en wordt de mens meegetrokken in de stroom van informatie of stimuli. Gezien de populariteit van evenementen is het waarschijnlijk dat mensen onbewust een keuze maken om wel naar een evenement te gaan. Het is maar de vraag of zij gelijktijdig maatregelen nemen om zich te beschermen tegen de gevolgen van mogelijke risico's?

Een georganiseerd of spontaan evenement

Op dit punt moeten wij even terugkijken naar hoofdstuk twee, waar een onderscheid tussen een georganiseerd en een spontaan evenement is behandeld. Bijvoorbeeld het verschil tussen een strandbezoek op een mooie zomerse dag of een bezoek aan een georganiseerd evenement op datzelfde strand.

De mensen die een dagje naar het strand gaan, treffen een aantal voorzorgmaatregelen om de gevolgen van bekende risico's op te vangen (c). Voorbeelden zijn het meenemen van een paraplu, parasol, zonnebrand, eten en drinken. De file naar het strand neemt men voor lief. Alles wat er gedurende de dag mis gaat, wordt in de meeste gevallen aanvaard als het lot dat je kan overkomen. Als het nodig is, dan is men afhankelijk van burgerhulp in de omgeving en de normale reactie(-tijd) van de hulpverleningsdiensten. In spoedgevallen is dat maximaal een kwartier, maar het strand is een bijzondere locatie en het is druk, dus dat kan iets langer duren. Dit voldoet aan het normale verwachtingspatroon. Deze mensen hebben zelf een evenwicht gevonden tussen de verwachte vrijheid en de gewenste veiligheid tegen risico's/gevaren.

In het tweede geval gaat men naar een georganiseerd evenement. Hier ontstaat een ander verwachtingspatroon. Want buiten de eigen voorzorgmaatregelen, heeft men een (betaalde) uitnodiging voor een evenement. Dit betekent dat iemand anders verantwoordelijk is voor de organisatie en onbewust wordt dit vertaald als een verzekering tegen de mogelijke risico's. (Beer, 2006) Hier accepteert men het dus niet dat er file kan staan, men verwacht dat de

organisatie het verblijf goed heeft geregeld en men gaat er vanuit dat de organisatie in alle risico's heeft voorzien. Wellicht een terechte veronderstelling, maar dit betekent wel dat het evenwicht tussen de gewenste vrijheid en de gewenste veiligheid tegen risico's en gevaren bij de bezoekers volledig anders komt te liggen. Tevens betekent dit een zware verantwoordelijkheid voor de organisatie en de mogelijke verontwaardiging bij het publiek als er dan toch iets fout gaat.

Rol gemeente, politie, hulpverlening

Deze verschuiving is niet alleen van toepassing op burgers, maar ook bij gemeentes, politie en hulpverleningsdiensten. Er bestaat een verschil tussen de 'gewone'- en de 'bijzondere' situatie. Nader bekeken kan deze beweging bij de overheid zelf sterker of contraire zijn. Waar de burger bij een georganiseerd evenement vertrouwt op de maatregelen van de organisator en zelf maatregelen neemt bij een spontaan evenement, reageren deze diensten omgekeerd.

Ook de gemeente, politie en hulpverleningsdiensten worden geconfronteerd met georganiseerde en spontane evenementen. Bij een georganiseerd evenement start de keuze bij a): het ontlopen van het risico door het evenement te verbieden. Het keuzeproces bij spontane evenementen laat deze keuze niet toe. In de zomer wordt het strand niet afgesloten, de vrijmarkt gaat gewoon door, in de winter wordt het ijs niet uit de sloten gehaald en tijdens oud en nieuw gaat iedereen toch wel gezellig bij elkaar staan. Ook al betekent dit dat er tienduizenden mensen op een beperkte plaats bij elkaar komen. De diensten hebben bij spontane evenementen slechts de keuze uit optie b) of c). Het is dan opmerkelijk dat de diensten in de meeste gevallen kiezen voor optie b): het lopen van het risico en aanvaarden van de schade.

Daarentegen wordt in het geval van een georganiseerd evenement, waarbij een organisatie een vergunning aanvraagt, bijna altijd gekozen voor optie c): men loopt het risico en vergroot de veerkracht om de schok op te vangen en de schade te beperken. Veelal gebeurt dit door te anticiperen op de mogelijke risico's en worden de consequenties zoveel mogelijk bij de organiserende partij neer te leggen.

Model

In het model kan dit verschil tussen spontane en georganiseerde evenementen goed inzichtelijk worden gemaakt. De opvallende component is het verschil in veiligheidsmaatregelen.



Afb.10 en 11: De veiligheidsmaatregelen bij spontane en georganiseerde evenementen

3.5. Veiligheid - de plaats van de politie bij evenementen

Deze derde paragraaf gaat over de veiligheid bij evenementen, maar specifiek over de plaats van de politie binnen het krachtenveld van actoren. Van belang is de positie tussen alle partijen die betrokken zijn bij de organisatie van de veiligheidsmaatregelen. Uitgangspunt is daarbij de plaats van de politie op de spilpositie tussen risico-instituten, publieke en private organisaties, sociale instanties en justitie.

Ook in deze paragraaf neemt Boutellier een voorname plaats in. Niet direct met de theorie over vitalisme of 'de veiligheidsutopie', (Boutellier H. , 2002) maar met zijn inaugurele rede bij de aanvaarding van de van de leeropdracht Politie- en veiligheidsstudies aan de Vrije Universiteit (Boutellier H. , 2005)

De veiligheidsutopie voor de politie

Ook de politie heeft te maken met een utopie. Niet het krachtenveld tussen de gewenste vrijheid en veiligheid die voor de burger geldt, maar het krachtenveld rondom de 'capaciteitsutopie'. Met circa 50.000 politiemensen en een (te) breed scala aan taken is het voor de politie onmogelijk om alles te doen wat de overheid en burgers van haar verwachten. De politie kan onmogelijk onbegrensd de gewenste vrijheid en veiligheid van de burger dienen. Ook binnen de capaciteiten van de politie zal een keuze moeten worden gemaakt tussen taken en prioriteiten. De Minister heeft een keuze gemaakt om de inzet van de politie bij evenementen te beperken. Met een wetsvoorstel heeft hij het doel om bepaalde vormen van politiecapaciteit bij specifieke categorieën terug te dringen, door de kosten van deze inzet bij de organisatoren in

rekening te brengen. Hierdoor zou meer politiecapaciteit beschikbaar moeten komen voor andere politiewerkzaamheden.

Veiligheidszorg in het algemeen

Sociale veiligheid is vanaf medio jaren tachtig uitgegroeid tot het werkveld van vele publieke en private organisaties. In die tijd is een breed veld ontstaan, met veel samenwerkingsverbanden en netwerken. Het totale veld is er niet overzichtelijker op geworden en de samenhang in de lokale veiligheidszorg wordt wel als een chaos betiteld. (Hafkamp, 2011) Met haar uitgebreide takenpakket is de politie een van de actoren binnen dit complexe werkveld van veiligheidszorg. Met hun specifieke risico's vormen veel evenementen een onderdeel van deze zorg. Veel evenementen kunnen niet worden georganiseerd zonder de capaciteit van de politie, of in ieder geval de aandacht van de politie om veiligheidsrisico's af te stemmen met de andere partners in het veld. Door deze verbindingen en afhankelijkheden, zal iedere verandering die de politie in haar werkzaamheden doorvoert, gevolgen hebben voor één of meer actoren binnen dit speelveld. De politie neemt daar een plaats in tussen de organisatie, beveiliging, gemeente en hulpverleningsdiensten. In het empirisch onderzoek wordt getracht een beeld te vormen over het krachtenveld bij evenementen waarin de politie opereert. Het is in deze paragraaf de bedoeling om vanuit de theorie zicht te krijgen hoe zo'n krachtenveld zou kunnen werken.

Sturing van veiligheid

Door het grote aantal actoren en de verschillende belangen is het voor de overheid moeilijk om haar taak van 'garanderen van de veiligheid' uit te voeren. Sturing speelt in dit vraagstuk een belangrijke rol. (Huberts & Heuvel, 2004). Vanuit het oogmerk om bepaalde doelen te bereiken, zijn dat de handelingen met de bewuste intentie om invloed uit te oefenen op het gedrag van anderen. Binnen deze sturing zijn verschillende doelen, middelen en effecten te benoemen. Naast de klassieke top-down-benadering, zijn er ook de proces- en netwerkbenadering. Procesbenadering wordt gekenmerkt door organisaties met een grote mate van vrijheid en een eigen agenda, de netwerkbenadering kenmerkt zich door een samenspel van actoren, die afzonderlijk van elkaar hun doelstelling niet kunnen bereiken. Binnen een netwerk is het ook mogelijk dat een centrum van actoren een bepaalde visie delen en buiten deze periferie steeds meer afwijkende visies en belangen aanwezig zijn. Er zijn twee gemeenschappelijke punten: de oriëntatie op het beleid en de aandacht voor het proces.

Strategieën binnen het lokaal beleid.

Het brede werkveld van de veiligheidszorg, met vele actoren, is dus in de kern een sturingsvraagstuk. (Boutellier & Marissing, 2011) De enorme complexiteit van dit vraagstuk is alleen te duiden binnen een netwerkmaatschappij. Bestuurkundig is hierbij een centrale rol voor de gemeenten (vergunning) en de politie (kennis). Binnen deze complexiteit heeft het veiligheidsveld wel weer bijzondere kenmerken. Naast de traditionele instituties voor de handhaving van de rechtsorde zoals het Openbaar Ministerie en de politie, spelen er veel meer partijen een rol binnen de veiligheid. Dit is een combinatie van publiek en private partijen. Bij de

organisatie van evenementen loopt dit van de evenementenorganisator, de beveiliging, de horeca, de gemeente, bepaalde zorginstellingen en de hulpverleners. Sturing van het geheel en de positie van de verschillende actoren is daarbij een belangrijk vraagstuk.

Het voetbalteam

De complexiteit van deze netwerkmaatschappij is volgens Boutellier te vergelijken met een opstelling van een voetbalelftal. Daarbij bestaat het elftal, dus het netwerk, uit vier linies die op elkaar aansluiten en niet zonder elkaar kunnen. In de metafoor is er een verdediging die bestaat uit organisaties die zich bezig houden met risico's. Voorbeelden zijn Justitie, de politie in haar rol van opsporingsinstantie, stewards en beveiliging. Daarvoor staat de politie, in de rol van libero (vrije verdediger) als verbinding naar het middenveld.

Het middenveld bestaat uit de maatschappelijke organisaties, voor wie veiligheid slechts een afgeleide functie is. Dat zijn bijvoorbeeld de evenementenorganisator, de hulpverlening, het welzijnswerk, de zorg en de gemeentelijke diensten. Deze organisaties hebben hun eigen doelen, maar krijgen binnen dit netwerk een extra functie of verantwoordelijkheid toebedeeld. Dit is het vroegtijdig corrigeren van ongewenst gedrag, het beslechten van conflicten, het versterken van de integriteit en het bevorderen van de sociale omgangsvormen. Het middenveld ondersteunt op haar beurt de voorhoede. In de voorhoede staan de burgers en hun sociale verbanden.

Het totaal van diensten in de verdediging en op het middenveld ondersteunen de burgers in de voorhoede bij het uitvoeren van het spel dat zij spelen. Daarbij zal de burger streven naar een maximale vrijheid en verwacht vanuit het middenveld en de verdediging een maximale veiligheid, de zogenaamde 'Veiligheidsutopie'. Dit kan alleen als de linies achter de voorhoede elkaar steunen in hun taken.

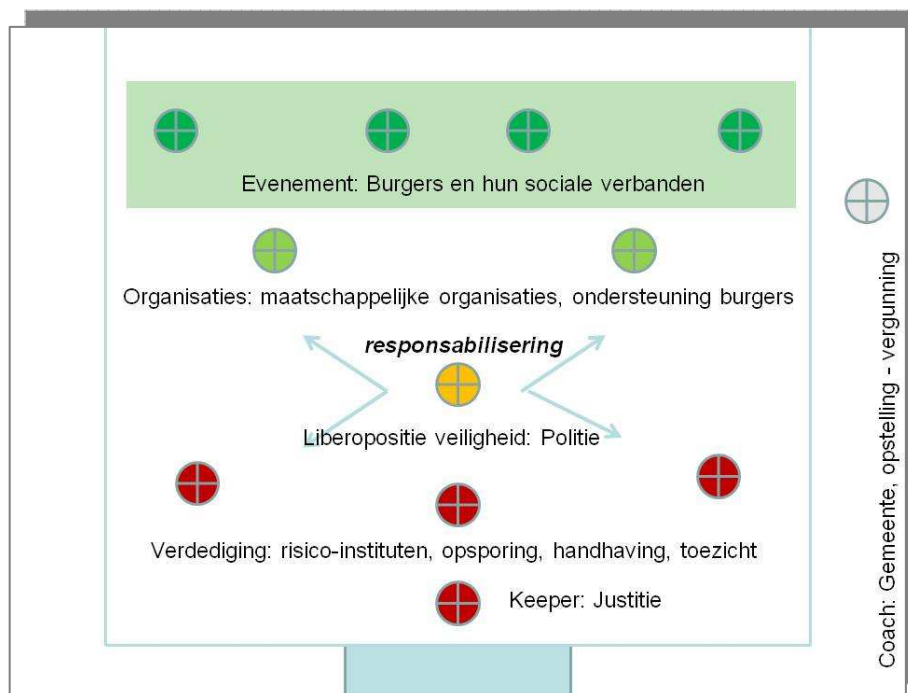
Deze metafoor is ook op evenementen toe te passen. Het is voor een organisatie onmogelijk om de grotere evenementen zelfstandig te organiseren. Met name de maatregelen rondom veiligheid breiden steeds meer uit naar een integraal veiligheidsbeleid, met een regierol voor de gemeente en een belangrijke spilpositie voor de politie.

Bij de organisatie van een evenement ontstaan er steeds meer samenwerkingsverbanden tussen partijen die elkaar in deze opstelling nodig hebben. Vaak is er sprake van een verandering van opstelling, door het soort evenement of de gemeente waar het evenement plaats vindt. Het netwerk moet dan ook goed zijn georganiseerd, voordat de voorhoede, in de vorm van de bezoekers, het veld op komt.

Verantwoordelijkheden

De netwerkorganisatie kenmerkt zich door het gezamenlijke belang en de onderlinge afhankelijk om de verschillende doelen te bereiken. Net als in de veiligheidszorg is hier sprake van een beperkte capaciteit, een afweging tussen nut en noodzaak, anticipatie en veerkracht. Door de verdeling van verantwoordelijkheden ontstaat er een proces van 'responsabilisering', het

aanzetten tot het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door de verschillende organisaties. Het is dus de bedoeling dat organisaties binnen dit netwerk hun eigen verantwoordelijkheid nemen (Garland aangehaald door Boutellier) (Boutellier, 2007, p.26). De opstelling ziet er als volgt uit:



Afb.12: De opstelling binnen de netwerkmaatschappij als 'voetbalelftal'

Anticipatie op risico's

Deze werkwijze wijkt nadrukkelijk af van de traditionele vorm, waarbij de overheid pas achteraf optreedt, op basis van de exclusieve verantwoordelijkheid, door de (dreiging met) straf. De kracht van deze werkwijze ligt in de gezamenlijke anticipatie op risico's. In de gezamenlijkheid van het netwerk, proberen alle partijen risico's beheersbaar te maken door het gebruik van een breder palet aan maatregelen. Het veilig organiseren van evenementen biedt immers de noodzakelijke gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen alle partijen. Hoe beter de samenwerking en de inzet van ieders professionaliteit, hoe beter zal de organisatie van een evenement verlopen. Hier ontstaat een nieuwe vorm van gemeenschappelijke veiligheidszorg en een normatieve herordening van het sociale domein.

Sociaal instrument

Om de rol binnen de sociale veiligheid goed te kunnen invullen, heeft de organisatie een krachtig sociaal instrument, namelijk de uitsluiting van de bezoeker van het evenement. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat het verwijderen van een persoon uit de groep een krachtig sociaal signaal is, dat door velen wordt gevreesd. De organisator kan dit instrument, binnen de huisregels van een evenement, goed inzetten. Natuurlijk blijft er altijd de

rechtshandhaving ter ondersteuning van andere vormen van conflictbeslechting. De systemen staan hierbij niet los van elkaar, maar ondersteunen elkaar (Ellickson, 1994 en Lünemann, Boutellier e.a., 2006, aangehaald door Boutellier) (Boutellier H. , 2009, p.5).

Repressie of veerkracht

De politie heeft in deze wijze van samenwerking een cruciale rol, namelijk de rol van libero, de 'vrije man'. In het voetbal is de libero doorgaans een veelzijdige centrale verdediger die voor de verdediging opereert. De libero is door het midden moeilijk te passeren en wanneer hij de bal heeft veroverd, zorgt hij ervoor dat het spel draait en dat het middenveld weer in positie komt.

Zie hier de cruciale rol van de politie. Vanuit haar rol ondersteunt de politie de verdediging en het middenveld bij het anticiperen op de mogelijke risico's. Binnen het netwerk worden daarom vooraf de noodzakelijke maatregelen afgestemd en afgesproken. Maar in de vorige paragraaf hebben wij al geconstateerd dat het organiseren van een evenement altijd risico's met zich meebrengt. Het is een utopie om te denken dat er, ondanks alle goede voorbereidingen, niets fout kan gaan. Als libero is de politie dan ook verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen die de veerkracht van de verdediging vergroten. Mogelijk door afspraken, maar ook door het tijdig beschikbaar hebben van de juiste capaciteit om op te treden. Bij het ontstaan van een incident moet de schok worden opgevangen en de schade uit het incident zoveel mogelijk worden beperkt.

Rugdekking organisaties en informatiedeling

Concreet, evenementenorganisaties zijn in dit netwerkmodel zelf verantwoordelijk voor de organisatie van veiligheid, maar moeten zich geruggensteund weten door hun netwerkpartners, waarbij de politie een spelfunctie vervult. Ondanks alle maatregelen kan er iets gebeuren waarin niet was voorzien en een onmiddellijk ingrijpen door de 'verdediging' is gewenst. Dit vraagt om een tweede bijzondere samenwerking, namelijk informatiedeling. De organisatie moet tijdens de preparatie kunnen beschikken over relevante informatie die vaak bij hulpverleningsinstanties aanwezig is. Aan de andere kant moeten de hulpverleningsinstanties door de organisatie worden geïnformeerd over de toestand van het evenement, zodat de 'rugdekking' op een adequate manier kan worden geleverd.

Handhaven vergunningsvoorschriften

Een nog niet genoemd element is de handhaving van de voorschriften. Dit is een klassieke taak van de overheid en in dit geval kan de overheid het zich niet veroorloven om de verantwoordelijkheid voor de veiligheidsmaatregelen grotendeels bij andere partijen te leggen, zonder toe te zien op een juiste naleving. Buiten de nieuwe verantwoordelijkheden binnen het netwerk, houdt de overheid een morele eindverantwoordelijkheid voor het beperken van veiligheidsrisico's.

3.6. Conclusie theorie

In dit theoretische hoofdstuk zijn drie belangrijke onderwerpen uitgewerkt, namelijk het toenemende belang van evenementen in de samenleving, de afweging hoe wij als maatschappij met risico's omgaan en de plaats van de politie binnen het veiligheidsnetwerk.

Belang - Sociale cohesie

Sociale cohesie is belangrijk voor de samenleving. Sinds de jaren 70 verschuift de cohesie van de oude instituties naar nieuwe netwerken van 'gelijkgestemden', waardoor een nieuw soort sociale cohesie ontstaat. Evenementen hebben een plek binnen de nieuwe ordening van groepen waar mensen deel uit van willen maken. Evenementen vervullen daarmee een belangrijke rol binnen onze moderne samenleving. Evenementen bestaan alleen door de interesse van het publiek. Hierin zit een regulerend vermogen, want evenementen bestaan alleen bij voldoende interesse vanuit het publiek. De kracht van het sociale instrument van uitsluiting uit de groep is voor de organisator een zeer krachtig sociaal instrument. Naast de maatregelen om asociaal gedrag tegen te gaan, heeft de mens een beperkte wilskracht. Ieder mens is gevoelig voor stimuli uit de omgeving, waardoor onverklaarbaar gedrag kan ontstaan.

Risico's

Risico's horen bij onze maatschappij en zijn een belangrijk onderdeel van ons systeem. Risico's bieden kansen om onze welvaart en vrijheid verder te vergroten. Risico's betekenen niet alleen negatieve kansen, maar ook positieve kansen. Risico's kunnen alleen worden voorkomen door een handeling of gebeurtenis niet te laten plaatsvinden. Vindt een handeling of gebeurtenis wel plaats, dan kunnen de risico's worden genegeerd, waardoor het risico op schade wordt aanvaard, of door maatregelen wordt het risico verkleind (anticipatie), of de gevolgen worden opgevangen (veerkracht). Bij evenementen is een schuivend evenwicht te onderkennen. Er is een verschil in benadering tussen georganiseerde en spontane evenementen. Hierbij spelen de gemeenten, politie en hulpverleningsdiensten een bijzondere rol. Waar een keuze voor anticipatie of veerkracht logisch zou zijn, wordt gekozen voor het risico en aanvaarding van de schade.

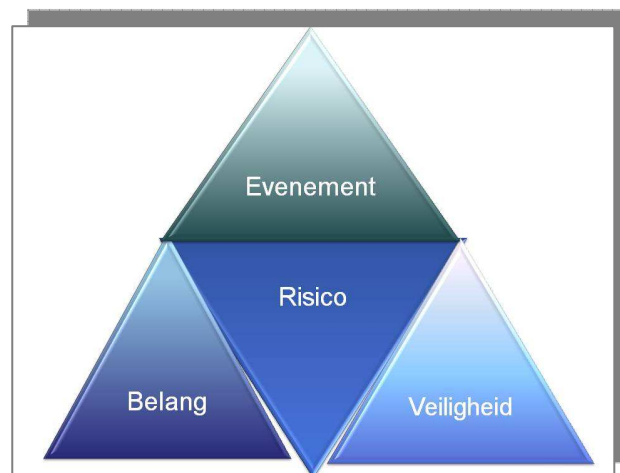
Veiligheid - de plaats van de politie

De politie bevindt zich in een complexe omgeving met veel actoren en beschikt over een relatief beperkte hoeveelheid capaciteit, waardoor steeds keuzes moeten worden gemaakt. De organisatie van evenementen past binnen zo'n omgeving met veel verschillende actoren. Door de gezamenlijke belangen en de afhankelijkheden vraagt het organiseren van veiligheid om een netwerkbenadering, te vergelijken met de opstelling van een voetbalteam. Door de voetbalopstelling ontstaat een opstelling met vier linies, waarbij de politie een belangrijke spilpositie inneemt. Tussen alle partijen ontstaan verbindingen en afhankelijkheden, met gezamenlijke belangen. De evenementenorganisatie krijgt daarbij een zwaarwegende verantwoordelijkheid in het beperken van veiligheidsrisico's en de politie levert de rugdekking waarop andere organisaties kunnen vertrouwen. Het uitgangspunt voor de politie is sturing en

responsabilisering. Naast de sturing en rugdekking zijn samenwerking en informatiedeling belangrijke instrumenten om alle partners in de juiste positie te brengen. Handhaving van de vastgestelde regels blijft een exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid, die binnen het netwerk niet mag worden vergeten.

Model

Met deze drie onderdelen is het draagvlak onder een evenement verklaard. Een evenement rust op een wankel basis van risico's. Om deze basis te ondersteunen moet aan twee zijden een stevig fundament aanwezig zijn. Aan de linkerkant is dit het maatschappelijk belang van een evenement. Als dit ontbreekt, dan zal het evenement door onvoldoende belangstelling naar links omvallen. Omdat een evenement groeit naarmate het maatschappelijk belang toeneemt, zal het wankel middengebied van risico's automatisch meegroeien. Dat het risico niet toeneemt is in de tekst weerlegt. Als logische onderbouwing moet ook de veiligheid van een evenement meegroeien. Een voldoende groei van veiligheid zorgt voor ondersteuning aan de rechterzijde. De politie heeft binnen de veiligheid een spilpositie, die in de metafoor is aangeduid als liberopositie. Daarbij hoeft de politie niet alle taken zelf uit te voeren, maar kunnen taken door middel van sturing en responsabilisering worden uitgezet bij andere organisaties. Opvallend is het verschil in benadering van de veiligheid tussen spontane en georganiseerde evenementen.



Afb.13: *Het evenementenmodel*

4. Empirisch Onderzoek

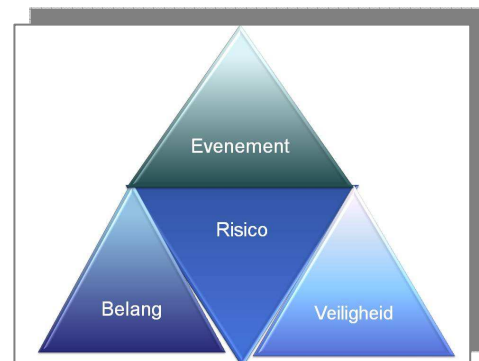
Om te beginnen is er maar één bal en die moet je dus hebben, maar waar het dus in wezen om gaat, is: wat doe je met die bal? (Johan Crujff)

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de drie onderdelen van het theoretisch onderzoek geoperationaliseerd aan de hand van zeven evenementen. Deze evenementen zijn onderzocht op de probleemstelling uit hoofdstuk 1 en de beschreven onderdelen van het 'evenementenmodel' uit hoofdstuk 3. Eerst volgt een korte introductie van de verschillende evenementen, aangevuld met een verantwoording voor de keuze en een korte impressie van deze evenementen. Daarna volgt een overzicht van de gevolgde methode en de uitkomsten van het onderzoek.

Dit empirisch deel moet een antwoord geven op de vraag wat de invloeden van de risicosamenleving, netwerken en instituties betekenen voor de wijze waarop de overheid risicomanagement kan toepassen bij de organisatie van evenementen en de rol van de politie binnen dit geheel.

Het model uit hoofdstuk 3, waarbij wordt uitgegaan van een driedelig draagvlak onder evenementen, wordt verder uitgewerkt in het empirisch onderzoek in hoofdstuk 4.



Afb.14: *Het evenementenmodel*

4.2. Verantwoording onderzochte evenementen

De criteria aan de hand waarvan de casus zijn gekozen hebben betrekking op grootschalige publiekevenementen, die al minimaal tien jaar bestaan en in de afgelopen tien jaar geen schaa sprong hebben gemaakt. Hiermee ontstaan objectieve criteria van de evenementen tussen 2000 en 2010 vergelijkbaar te maken. Daarnaast moeten de evenementen een breed palet van de grootschalige publiekevenementen afdekken, zodat de onderzochte evenementen representatief zijn voor het geheel van grootschalige publiekevenementen. Bij de start van het

onderzoek bleek dat een dance-evenement, als een belangrijk onderdeel van de grootschalige evenementen niet was opgenomen in het onderzoek. De zes evenementen zijn daarom aangevuld met een zevende evenement: het dance event Defqon.1. De onderzochte evenementen zijn:

- Sail Amsterdam
- Prinsengrachtconcert Amsterdam
- ½ Marathon van Egmond
- Eredivisie voetbal, PSV
- Lowlands, Walibi, Biddinghuizen
- De Opwekking, Walibi, Biddinghuizen
- Defqon.1, Walibi, Biddinghuizen

Met deze samenstelling is gezocht naar een geheel van gelijksoortigheid en verschillen. Voorbeelden zijn de drie geheel verschillende evenementen op hetzelfde terrein, waarbij de risicoverschillen interessant zijn. Daarnaast zijn er twee verschillende sportevenementen, waarbij ook de risicofactoren zijn onderzocht. Twee verschillende muziekevenementen met een heel verschillend karakter en vier verschillende meerdaagse evenementen. Ook zijn de georganiseerde evenementen vergeleken met spontane evenementen.

Sail Amsterdam

In 1975 is Sail gestart als het hoogtepunt van Amsterdam 700. Nadat succes is het evenement iedere vijf jaar herhaald. Met anderhalf miljoen bezoekers, over vier dagen is de Sail in 2010 minder bezocht dan in 2005. Toen duurde Sail een dag langer en kwamen er bijna tweeëneenhalf miljoen mensen de schepen bewonderen. Sail is een gratis evenement dat wordt gefinancierd door de gemeente Amsterdam en een aantal grote sponsors. Specifieke elementen zijn: Tientallen grote schepen uit diverse landen, in het centrum van Amsterdam, veel vips, meer dan 300.000 mensen per dag.

Prinsengrachtconcert

Het Prinsengrachtconcert is vanaf 1981 een jaarlijks gratis klassiek concert op een ponton in de Prinsengracht te Amsterdam. Door de ligging komen veel toeschouwers in kleine bootjes naar het concert kijken. Nadat de Avro vanaf 1984 het concert is gaan uitzenden, heeft de populariteit een grote vlucht genomen. Een miljoen kijkers voor een klassiek concert is in Nederland enorm. De kosten worden betaald door de Avro, een aantal subsidies en enkele sponsors. Specifieke elementen zijn: publiek voor klassieke muziek, een gracht met kleine bootjes en een grote massa mensen op een kleine ruimte.

Halve marathon van Egmond

De halve marathon van Egmond is in 1971 gestart als winteractiviteit voor leden van de Amsterdamse wielclub "Le Champion". Doel was een aansprekende activiteit om de conditie van de tourfietsers op peil te houden. Het evenement is langzaam gegroeid totdat aansprekende

namen een uitzending bij Studio Sport mogelijk maakte. Daarna is het evenement gegroeid naar het maximum van 12.500 lopers. Daarnaast is het evenement uitgebreid met een ¼ marathon, een mountainbiketocht en een wandelweekend. De deelnemers betalen inschrijfgeld, de bezoekers kunnen gratis kijken. Specifieke elementen zijn: het terrein, de weersomstandigheden in januari en het verplichte busvervoer vanaf centrale locaties.

Eredivisie voetbal, PSV

Het eredivisievoetbal is de hoogste voetbalcompetitie in Nederland. De eredivisie bestaat sinds 1958. PSV is een professionele voetbalclub, voortgekomen uit de Philips Sport Vereniging, die in 1913 is opgericht een sportvereniging van Philips-medewerkers. De club is gegroeid tot de traditionele top drie van het Nederlandse betaald voetbal. Het stadion van PSV is nog steeds op de originele plaats uit 1910. Het ligt dus midden in de stad. Het stadion heeft 35.000 zitplaatsen. De club heeft een vaste supportersschare. Een onderdeel daarvan zijn zogenaamde 'hooligans'. Vanaf 2005 heeft PSV geen hekken meer rondom het veld. Specifieke elementen zijn: de risicofactoren van de toeschouwers en het beleid om zo normaal mogelijk met toeschouwers om te gaan.

Lowlands

De oorsprong van "A campingflight to Lowlands Paradise", de volledige naam van Lowlands ligt in 1967, toen de Utrechtse kunstschilder Bunk Bessels een 18 uur durend festival organiseerde. In de ruim 40 jaar is de organisatie veranderd en ligt sinds 1993 in handen van Mojo Concerts en Loc7000. De entreprijs, inclusief ontbijt, was in 1967 €4,50, wat in schril contrast staat met de huidige entreprijs van € 165 voor een driedaags evenement. Lowlands richt zich op een specifiek publiek met: onbekende bands, theater, dans, duurzaamheid, literatuur, politiek en wetenschap. De locatie bestaat uit een festivalterrein en camping op het evenemententerrein van Walibi. De 45.000 tickets waren in 2011 binnen 2 uur uitverkocht. Specifieke elementen zijn het meerdaags evenement en de grote inzet van beveiligingspersoneel.

De Opwekking

De Opwekking is de jaarlijkse conferentie van stichting Opwekking, een christelijke en interkerkelijke stichting binnen de Pinksterbeweging. De conferentie is het bekendste evenement van de stichting met circa 50.000 deelnemers. In 2011 dreigde met 60.000 bezoekers op 1^e Pinksterdag, de aanvoer naar het terrein volledig vast te lopen. De oorsprong is een gezinscampmeeting met Pinksteren in 1971. De Opwekking wordt sinds 1996 ieder jaar met Pinksteren op het terrein van Walibi gehouden. Naast de dagbezoekers zijn er maximaal 18.000 kampeerplaatsen. Specifieke elementen zijn: het soort evenement en de grote inzet van vrijwilligers

Defqon.1

Defqon.1 is een dancefestival met een verscheidenheid aan muziekstijlen, alle in de categorie 'hardere dance'. Onder andere hardstyle, hardcore, jump, hardtrance en techno. Het evenement

is vanaf 2002 tot 2010 georganiseerd op het Almeerderstrand, waarna het festival in 2011 is verhuist naar het evenemententerrein van Walibi. Met de verhuizing is het aantal bezoekers verhoogt naar 45.000, inclusief kampeerfaciliteiten. Specifieke kenmerken zijn: het soort evenement, publiek met grote risico's voor openbare orde.

4.3. Gevolgde methodiek

Het onderzoek is gestart vanuit de behoefte van de korpschefs om de politie-inzet tijdens evenementen te verminderen. Het uitgangspunt van het onderzoek is dan ook de vraag welke factoren hebben bijgedragen aan deze stelling van de korpschefs. Twee aangrijpingspunten zijn een verandering in perceptie (belangen) of perspectief (standpunt).

Door het wetsvoorstel van de Minister, om de inzet van politiepersoneel onder bepaalde omstandigheden te gaan doorbelasten, is de 'waarom-vraag' minder actueel geworden, terwijl de 'wat nu-vraag' ineens zeer actueel is. De onderzoeksvraag is daarom tijdens het onderzoek bijgesteld. De gekozen onderzoeksmethodiek en onderzoeksvragen zijn door deze verandering niet veranderd.

Empirisch onderzoek

Het soort onderzoek is een case-study naar de zeven georganiseerde grootschalige publieksevenementen. In de case-study is het samenhangende geheel van complexe activiteiten, interacties en handelingen tijdens de voorbereiding en uitvoering van evenementen onderzocht. Het doel is een diepgaand beeld van de belangen, risico's en samenwerking binnen de organisaties die betrokken zijn bij de realisatie van veiligheid van evenementen.

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen:

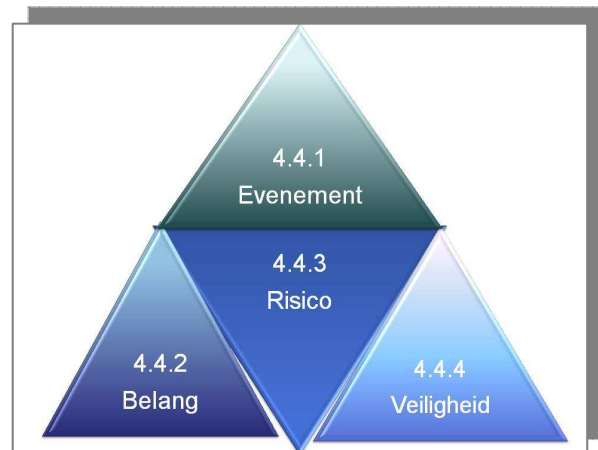
- 1) Bestudering van beschikbare evaluaties van voorgaande edities van evenementen [literatuurlijst];
- 2) Observatie van de evenementen en locaties (niet bij De Opwekking);
- 3) Interviewen van de betrokken personen, zoals de organisatoren, beveiliging, gemeente, politie en hulpverleningsdiensten.
- 4) Interview van zes vakspecialisten op het gebied van de organisatie van evenementen.

De interviews van de betrokken personen zijn uitgevoerd in de vorm van gedeeltelijk gestructureerd individueel interview. Om de geïnterviewden te informeren over het doel en de inhoud van het onderzoek, hebben zij vooraf een mail ontvangen met een uitleg en de hoofdvragen uit het interview. De interviews van de vakspecialisten zijn uitgevoerd aan de hand van ongestructureerde interviews. Deze geïnterviewden hebben ook een uitleg ontvangen. (Baarda, Goede, & Teunissen, 2009, pp. 112-117 / 130-135). Een overzicht van de geïnterviewde personen en de gehanteerde vragen is opgenomen in de bijlage.

Het onderzoek is gericht op het geven van een advies voor een nieuw evenwicht in de samenwerking bij het treffen van veiligheidsmaatregelen tijdens grootschalige publieksevenementen, teneinde de inzet van politiemensen te beperken.

De hierboven genoemde onderzoeksvragen zijn verwerkt in vier groepen, die overeenkomen met het 'evenementenmodel', hoofdstuk 2 over evenementen en hoofdstuk drie over de theoretische onderbouwing van belang, risico's en veiligheid. De groepen zijn in de volgende paragrafen weergegeven:

- 4.4.1 Evenementen
- 4.4.2 Belang van evenementen
- 4.4.3 Risico's en evenementen
- 4.4.4 Veiligheid - de plaats van de politie bij evenementen



Afb.15: Paragraafindeling

Daarnaast zijn nog drie aanvullende onderwerpen uitgewerkt:

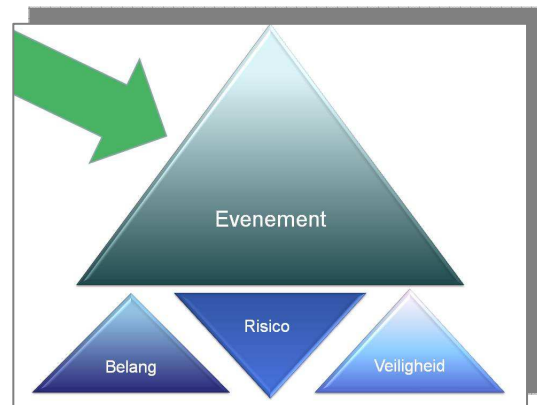
- 4.4.5 Gezondheidsbescherming bij evenementen
- 4.4.6 De handreiking evenementen
- 4.4.7 De evenementenassistent

4.4. Resultaten onderzoek

Het onderzoek is gestructureerd aan de hand van de vier groepen uit het evenementenmodel, aangevuld met onderwerpen over parallelle ontwikkelingen. Door de wijze van onderzoek, in het bijzonder de interviews, zijn de beschrijvingen niet alleen afkomstig van de genoemde evenementen. Door het professionele karakter van de beschreven evenementen, de professionaliteit van de geïnterviewden en de inbreng van de vakspecialisten, zijn in de interviews veel voorbeelden gebruikt van evenementen buiten de beschreven groep.

4.4.1. Evenementen

In relatie tot het model gaat deze paragraaf over de bevindingen met betrekking tot het blok 'evenementen'.



Afb.16: *Onderzoek naar evenementen*

Uit het empirisch deel van het onderzoek blijkt dat alle evenementen, uitgezonderd Defqon.1, zijn ontstaan vanuit min of meer kleine initiatieven die langzaam naar deze omvang zijn gegroeid. De doelstelling van evenementen is ontstaan vanuit een interesse vanuit het publiek. Hierdoor zijn deze evenementen in de jaren gegroeid, waarbij ook fluctuaties in bezoekersaantallen zijn geweest. De belangrijkste groeimomenten lagen voor alle onderzochte evenementen tussen 1995 en 2005. Na 2005 zijn er geen grote ontwikkelingen in bezoekersaantallen geweest.

Evenementenmarkt

Door veranderingen in regelgeving en voorwaarden tussen 2000 en 2010 zijn evenementen voor organisatoren minder aantrekkelijk geworden om te organiseren. Het programmabudget is afgenomen en de kosten voor beveiliging, verkeersregelaars etc zijn toegenomen. Er is een ongelijke trend met de inkomsten. Een recent voorbeeld is de verhoging van de btw. Ook door de verandering in de platenindustrie worden de artiesten duurder, waardoor het minder aantrekkelijk is om een commercieel evenement te organiseren. De krenten zitten niet meer in de pap.

Weging belangen

Ondanks de toename van belangen is het oorspronkelijke hoofdbelang nog steeds intact, maar nu aangevuld met het belang van de reputatie en continuïteit van het evenement en de organisator. Het behouden van de veiligheid en gezelligheid zijn ook twee belangrijke doelstellingen. Daarnaast komen de verschillende doelstellingen van de gemeente nadrukkelijk naar voren. Deze belangen lopen uiteen van veiligheid voor de omgeving tot promotie van de gemeente, waarvoor een evenement een uitstekend middel is. De organisaties en gemeenten houden nu ook nadrukkelijk rekening met belanghebbenden rondom het evenement, zoals bewoners en horeca.

Ontwikkeling evenementen

De ontwikkeling van evenementen tussen 1990 en 2000 is groter geweest dan de ontwikkeling tussen 2000 en 2010. Naast de mening van de geïnterviewden is dit ook in het literatuuronderzoek bevestigd (hoofdstuk 2). In 1990 was de hele organisatie gebaseerd op vrijwilligers en goedwillende organisatoren. Vanaf 1990 is de professionaliteit bij de organisatoren enorm toegenomen. In die periode is ook de professionaliteit van de evenementenmarkt enorm gegroeid. Pas later zijn de gemeente, politie en hulpverlening gaan ontwikkelen.

De ontwikkeling na 2000 is veel minder groot geweest en meer gebaseerd op incidenten. Door de professionalisering zijn belangen verandert, waardoor samenwerking onder druk kan komen te staan. De verschillen tussen 2000 en 2010 zijn het grootst tussen de verschillende gemeentes. Bij sommige gemeentes is de organisatie professioneel, maar in andere gemeentes staat de organisatie nog in de kinderschoenen.

Na 2000 zijn er wel steeds meer diensten de evenementen gaan controleren. Voorbeelden zijn de Bouw- en Woningtoezicht, Brandweer, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, Verkeer & Waterstaat en de arbodiensten.

Er is ook een ontwikkeling van belangen bij de gemeenten. Tien jaar geleden waren evenementen leuk voor de bevolking, maar tegenwoordig staan de gemeenten in het midden van alle belangen: de 'spin off' voor de gemeente is belangrijk, het imago van de gemeente vraagt om bepaalde evenementen, de marketing moet doorgaan en de evenementen zijn nodig om de economische motor van de gemeente beter te laten lopen. Dit belang zal per gemeente en per evenement verschillen, maar de geïnterviewden zijn unaniem van mening dat het gemeentelijk belang bij evenementen sterk is toegenomen. Een gevaar is dat deze belangen strijdig zijn met de veiligheidsbelangen. De gemeente komt steeds meer in het spanningsveld tussen het hebben van een 'mooi' evenement en de veiligheidsadviezen van de hulpverleningsdiensten.

Spontane versus georganiseerde evenementen

Aan alle geïnterviewden is gevraagd of zij een voorbeeld wisten van een 'spontaan evenement'. Een evenement waarbij een grote groep bezoekers aanwezig is, maar geen vergunning is aangevraagd of verleend. Allen wisten een of meer 'spontane evenementen' te benoemen. Dit overzicht is opgenomen in § 2.2. Daarnaast zijn er ook de 'maatschappelijke evenementen'. Deze gaan altijd door, ook al worden deze niet georganiseerd. Voorbeelden zijn Bevrijdingsdag en Koninginnedag. In alle gevallen is daarbij sprake van een groot publiekevenement, maar zijn de maatregelen, die bij georganiseerde evenementen zwaar zijn aangezet, niet of bijna niet van toepassing.

Het opvallendste voorbeeld is de viering van Oud en Nieuw in Amsterdam.

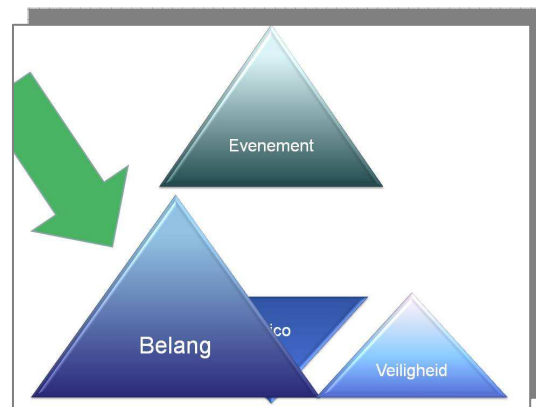
Op het Museumplein organiseert de Staatsloterij een nieuwjaarsfeest onder een vergunning. De totale kosten van dit evenement bedragen € 1,8mln, waarbij de organisatie beveiliging, dubbele hekken en visitatie hanteert. Glaswerk en vuurwerk zijn verboden.

Gelijktijdig is er op de Nieuwmarkt niets georganiseerd, maar komen daar spontaan duizenden mensen naartoe met flessen Champagne en (illegaal) vuurwerk. In een folder adviseert de gemeente Amsterdam de toeristen:

If you stand in the first lines it can be dangerous. So, be warned and take cover in time!

4.4.2. Belang van evenementen

Het tweede blok van het empirisch onderzoek betreft het belang van evenementen.



Afb.17: *het belang van evenementen*

In het eerste gedeelte van het onderzoek is duidelijk geworden dat evenementen ontstaan vanuit een behoefte bij het publiek om deel uit te maken van groepen 'gelijkgestemden'. Evenementen bestaan vanuit de interesse van het publiek. De geïnterviewden kenmerken de bezoekers van de evenementen allemaal als specifieke liefhebbers van de activiteit waar zij voor komen. Alleen bij het dancefestival en bij het voetbal komen ook bezoekers met andere motieven, die worden gevat met "rotzooi trappen". Naast deze groep kan de verbondenheid met de club bij het voetballen leiden tot animositeit met de bezoekers van de tegenpartij.

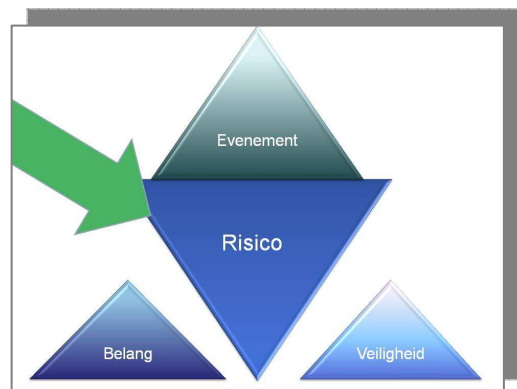
Sociale factor

Bij alle evenementen spelen sociale factoren een belangrijke rol, in de meeste gevallen positief. Een voorbeeld van verschillen is waarneembaar bij de halve marathon, waar de organisatie een duidelijk verschil waarneemt tussen de wandelaars, hardlopers en de mountainbikers. Een verschil tussen 2000 en 2010 wordt veroorzaakt door de toename in organisatiekosten. Omdat er meer omzet moet worden behaald, wordt het evenement aantrekkelijker gemaakt voor een bredere groep bezoekers, waardoor de groep specifieke liefhebbers wordt aangevuld met

mensen zonder deze binding en de sociale component vermindert. Bij het voetbal wordt het publiek nadrukkelijk positief gestimuleerd om animositeit te voorkomen.

4.4.3. Risico's en evenementen

Het derde blok in het empirisch onderzoek betreft de risico's van evenementen.



Afb.18: *Risico's van evenementen*

Uit het eerste gedeelte van het onderzoek is gebleken dat risico's het labiele draagvlak onder evenementen zijn. Risico's kunnen alleen worden voorkomen door een handeling of gebeurtenis niet te laten plaatsvinden. Het organiseren van een evenement betekent dus per definitie een risico nemen, waarvoor wel of geen maatregelen worden getroffen.

Alle interviews zijn afgenomen in de periode direct na het drama bij Pukkelpop, waar door hevige storm en onweer vier mensen om het leven kwamen. Het zal dus niet verwonderlijk zijn dat alle geïnterviewden de weersomstandigheden als grootste risicofactor benoemden. Ook bij de ½ marathon werd dit gezien als een risicofactor, maar ook als een kans. De organisatie wil 'heroïeke weersomstandigheden', omdat dit het evenement uitstraling geeft. Een voorbeeld van een risico met duidelijk positieve kansen. Naast het weer zijn de veiligheid, reputatie van het evenement, de bereikbaarheid van het evenement en de omgeving, de belangrijkste risico's. Alleen bij voetbal en dance is het risico van de openbare orde genoemd. Een specifiek risico bij het Prinsengrachtconcert is de uitstraling van het concert. Ondanks de enorme populariteit mag het evenement niet zodanig groot worden dat de locatie niet meer toereikend is. De organisator kiest voor deze specifieke locatie.

Toetsing risico's

De toetsing van de risico's is niet eenduidig. Ieder evenement heeft een eigen manier van risicobepaling. Dit geldt ook voor de veiligheidsrisico's, waarbij de gemeente leidend is. Ondanks de duidelijke rolverdeling is het in de praktijk niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de risicobepaling. De risico's worden op uiteenlopende manieren getoetst en beoordeeld.

Tot 2002 waren er bijna geen (voorgeschreven) maatregelen. In 2011 laat de burgemeester zich adviseren door de politie, brandweer en Ghor. Die hebben steeds meer invloed gekregen en reageren op elk incident dat ergens in de wereld plaats vindt. Zonder oog voor de kosten worden een groot aantal maatregelen geëist. Door het staffelen van verschillende risico's en het hanteren van één beveiliging per 250 bezoekers ontstaan hele rare situaties. De beveiliging staat dan vaak niet in verhouding tot de werkelijke risico's van een evenement. De proportionaliteit van maatregelen ten opzichte van risico's is niet meer in evenwicht.

De risicoanalyse is tijd-, incident-, of persoonsgebonden. Iets wat jaren geen probleem was, kan in een gemeente ineens 'beleid' worden. Dit geeft organisatoren de mogelijkheid om te 'shoppen' tussen gemeentes, om voor hun de beste voorwaarden te bedingen. Hieronder valt ook het veiligheidsbeleid van de gemeente, waarvan de organisatoren precies weten in welke gemeenten de beste voorwaarden worden geboden.

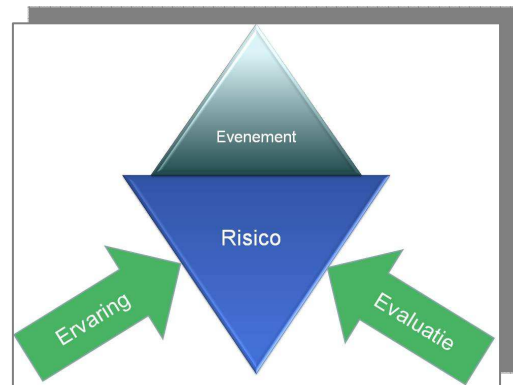
Volgens de geïnterviewden hebben de gemeente en de politie bij veel evenementen onvoldoende kennis om hun rol goed in te vullen. Bij de brandweer is dat meer de willekeur in risicobeoordeling en gewenste maatregelen. In deze omstandigheden wordt de professionaliteit van de organisator en de beveiliging richtinggevend. Een laatste risicopunt ontstaat dan door de mogelijke (economische) afhankelijkheid tussen de evenementenorganisator en het beveiligingsbedrijf.

Post-Volendam tijdperk

Bij het bepalen van de veiligheidsrisico's is een breed veld van organisaties betrokken. Er is altijd sprake van een kern met de organisator, de gemeente en de politie. Daarnaast zijn er rondom de organisator veel verschillende publieke en private organisaties. In de periode van 2000 tot 2010 is de beoordeling van veiligheidsrisico's veranderd. Een duidelijk statement van de geïnterviewden is het 'post Volendam-tijdperk'. Dat is het tijdperk met grote angst voor de afrekencultuur. Alle risico's die later tot een verwijt kunnen leiden moeten worden dichtgetimmerd. Er mogen geen verwijten vallen. De beleving van veiligheid wordt nog steeds gestuurd door incidenten en lukt het niet om een goede risicoanalyse te maken.

Toverwoorden: ervaring en evaluatie

De toverwoorden bij de risicoanalyse zijn 'ervaring' en 'evaluatie'. Alle betrokken partijen hebben een langdurige ervaring met het evenement, waarbij de diverse partijen en mensen elkaar al jaren kennen. 'Evaluatie' is een andere voorwaarde voor een veilig evenement. Bij alle evenementen wordt op een of andere wijze geëvalueerd. De geïnterviewden erkennen wel dat dit goede elementen zijn voor een goede samenwerking, maar te mager als onderbouwing voor een risicoanalyse.



Afb.19: *Risicoanalyse anno 2011*

Ongevallen

Bij alle evenementen is er in de afgelopen tien jaar sprake geweest van ongevallen, geweld of gedrang. Meestal ongevallen of onwel geraakte personen. Deze feiten worden allemaal als normaal benoemd en niet als een bijzonder feit voor de organisatie. Een uitzondering zijn het betaalde voetbal en de dance-events, waarbij een aantal incidenten wel aan het evenement worden gerelateerd.

Dance-event

Dance-events vormen een apart onderdeel binnen de evenementen. Ook wat betreft de veiligheidsrisico's. Deze risico's staan (bijna) op hetzelfde niveau als de risico's rondom voetbalwedstrijden van de eredivisie. Het gebruik van verdovende middelen wordt ook benoemd. De opkomst van dance-events heeft de kijk op risico's veranderd. Bij voetbal, dance en muziekfestivals ontstaan omstandigheden die de wilskracht (zie § 2.2) van de bezoekers kunnen beïnvloeden, door een combinatie van vermoeidheid, alcohol, verdovende middelen en animositeit. Daar houden de organisatoren en de politie terecht rekening met grotere risico's.

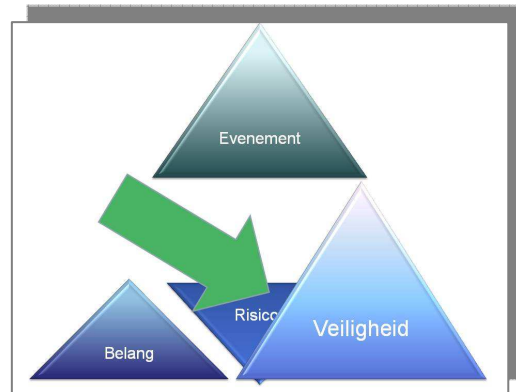
Verdovende middelen

Bij festivals en dance-events wordt drugs gebruikt. Er is een groot verschil in drugsgebruik tussen festivals en dance-events. Het soort en de hoeveelheid is de laatste jaren niet veel gewijzigd. Een nieuw middel dat wel bij de dance-events 'aanslaat' is GHB. Dit middel werd vier jaar geleden voor het eerst aangetroffen en sinds twee jaar is dat enorm gestegen. De problemen met dit middel zijn veel groter dan met de andere soorten drugs. Bij evenementen met een risico op aanwezigheid van verdovende middelen, krijgt de politie een andere rol. Deze rol wordt in § 4.4.4 nader benoemd.

4.4.4. De plaats van de politie bij evenementen

Het vierde blok behandelt de 'veiligheid' rondom evenementen en dan met name de plaats van de politie bij de organisatie van veiligheid. In het theoretisch onderzoek is duidelijk geworden dat de organisatie van veiligheid van een evenement een netwerkbenadering vraagt. Er zijn veel partijen, belangen en afhankelijkheden. De rol van de politie is hierbij in te vullen als de libero in

een voetbalteam. De politie verdeelt de rollen vanuit haar taak van sturing en responsabilisering en zorgt voor de rugdekking waarop andere organisaties kunnen vertrouwen. Samenwerking en informatiedeling zijn daarbij belangrijke instrumenten om alle partners in de juiste positie te brengen.



Afb.20: *Veiligheid bij evenementen*

Ook uit het empirisch onderzoek blijkt dat de politie, naast de organisator en de gemeente, een belangrijke plaats inneemt bij het organiseren van veiligheid bij evenementen. De rol ligt met name bij het adviseren over de risico's en de benodigde veiligheidsmaatregelen voor een evenement. Deze plaats is in de laatste tien jaar gegroeid, waarbij landelijk een verschil is ontstaan in de professionaliteit van gemeente en politie. Zoals bij de toetsing van risico's is aangegeven vinden de andere partijen dat met name de gemeente en de politie onvoldoende kennis hebben om hun rol goed in te vullen. De gemeente en de politie vervullen ook een rol in het toetsen van de uitvoering van maatregelen. Een aandachtspunt is de mogelijke verweving van belangen tussen de private organisaties.

Werkwijze inzet capaciteit

De organisatoren en hulpdiensten geven aan dat de meeste veiligheidsmaatregelen door de organisaties worden getroffen. Vanuit een risicoanalyse volgt een plan van aanpak, waarbij de vreemde situatie is ontstaan dat de politie in veel gevallen vooraf al de maximale inzet bepaalt. De politie houdt toezicht op het evenement en coördineert als dat nodig is. De politie ondersteunt de organisatie als de maatregelen van de organisatie onder druk komen te staan. Een voorbeeld zijn de verkeersregelaars. Zij werken zelfstandig, maar als iemand de aanwijzingen van de verkeersregelaars niet opvolgt, dan grijpt de politie in. De hulpverlening wordt in eigen beheer door de organisaties geregeld. Brandweer en Ghor hebben alleen een taak als dit niet binnen de organisatie kan worden opgelost. Deze terugtrekkende beweging van de politie, hulpverleningsdiensten en bijv. Natres is al vergevorderd. De politie geeft aan dat zij wel verantwoordelijk blijft voor de opsporing. Bij het voetbal worden de meest uitgebreide samenwerkingsafspraken gemaakt. Door de herhaling van de wedstrijden bij het betaalde voetbal, is het overleg tussen organisatie, gemeente en politie structureel.

Verdovende middelen

In de paragraaf “Risiko’s” is al vermeld dat verdovende middelen bij festivals en dance-events ‘normaal zijn’. De te nemen maatregelen leggen een verantwoordelijkheid bij de organisatie en de politie. Met hetzelfde belang kunnen zij, aan de hand van huisregels, handhaving wetgeving en opsporing, goed samenwerken. De samenwerking bij Lowlands wordt door de geïnterviewden als ‘best practice’ genoemd. Met name de efficiency van de Posec-teams (Politie – Security), die gezamenlijk op het terrein surveilleren. Bij het aantreffen van drugs wordt meteen opgetreden. Door de ketensamenwerking worden ruim 200 zaken in korte tijd afgehandeld. Bij de onderzochte evenementen bespaart deze wijze van afhandeling de politie circa 75% manuren in vergelijking met soortgelijke feiten buiten deze evenementen.

Samenwerking

De samenwerking tussen organisatie, gemeente en politie wordt goed genoemd. De samenwerking berust wel grotendeels op ‘kennissen’, waardoor de afhankelijkheid wordt gevoeld. Vooral de organisatoren verwachten van de andere partijen dat zij hun taak ook serieus nemen. De organisatoren geven aan dat zij alle maatregelen uitgebreid beschrijven en aan de hand van die plannen werken. Er worden veel eisen gesteld, dan moet de samenwerking in de uitvoering ook professioneel worden opgepakt. Dit laat nog wel eens te wensen over. Dan past de inzet van de politie niet bij de omvang van maatregelen door de organisatie.

Een positieve ontwikkeling in de laatste jaren is het gezamenlijke overleg van alle diensten. Dit overleg heeft verschillende benamingen en ook verschillende uitvoeringen. Het overleg vindt voor en/of tijdens het evenement plaats. In dit overleg worden gezamenlijk risico’s en maatregelen besproken.

Opschaling

De organisatoren vinden dat zijzelf veel kunnen organiseren, maar hebben de politie en hulpverleningsdiensten nodig voor de opschaling. Deze moet naadloos kunnen aansluiten op de werkzaamheden van de organisatie. Dus moeten deze diensten in staat zijn om snel op te schalen. De terugtrekkende beweging zet deze opschaling mogelijk onder druk, waardoor bij een incident een leemte dreigt te ontstaan. Bij calamiteiten voorzien de organisatoren een probleem. Waar zij met meerdere mensen aanspreekbaar zijn, zijn de gemeente en de politie vaak slechts met één persoon betrokken. De organisatoren verwachten een professionele back up of tweede man.

SGBO-model

De politie werkt met een SGBO-model, waarbij de uitvoering over meerdere “knoppen” wordt verdeeld. De andere partijen hebben geen idee hoe dit werkt en hebben last van deze verdeling. Alle beslissingen worden genomen in de verschillende kolommen, maar deze werken niet goed samen. De informatie wordt niet in dwarsverbanden gedeeld, waardoor organisatie en

gemeente een onvolledig beeld hebben. Hierdoor ontstaan tegengestelde belangen, die later weer worden afgestemd. Hierdoor ontstaat spanning die helemaal niet nodig is.

Ghor – Brandweer

De GHOR en de brandweer hebben meer een rol op de achtergrond. De werkwijze van de brandweer is onduidelijk. Zij stelt een hoop eisen en is daarna niet meer aanwezig. De organisatoren hebben vaak geen idee hoe je met hun moet overleggen. “Je moet gewoon 112 bellen”.

Ontwikkeling politie-inzet

Tussen 2000 en 2005 is de beweging ontstaan dat de organisaties steeds meer zelf alle veiligheidsmaatregelen treffen. Vanaf 2005 is het al gebruikelijk dat de organisatie in principe alles zelf regelt. Vragen om deze beweging te kwantificeren zijn moeilijk in te vullen. De politie geeft aan dat de reducties op inzet van de politiecapaciteit aanzienlijk zijn, globaal tussen 60 en 80%. Uitzonderingen zijn het betaalde voetbal en de dance-events, waar het risico op openbare orde hoger ligt.

Anticipatie - Veerkracht

De meeste maatregelen bij een evenement zijn gebaseerd op anticipatie. Daarbij worden maatregelen getroffen die het risico op incidenten zo klein mogelijk maakt. Maatregelen om de veerkracht na een incident te organiseren zijn minder prominent genoemd. Vanuit de organisatie wordt de beschikbare hoeveelheid medewerkers wel als slagkracht genoemd. Bij het voetbal en dance-events is altijd een bepaalde slagkracht aan politie/ME beschikbaar. In beide gevallen wordt het risico van animositeit zo hoog ingeschat, dat de ME altijd op korte afstand beschikbaar is. In de andere gevallen is dat niet het geval. Daar kan de reactietijd oplopen tot meer dan 1,5 uur. Een efficiënte oplossing is bij Defqon.1 toegepast, waarbij de ME gedurende het festival op korte afstand heeft getraind, waardoor deze uren ‘nuttig’ zijn ingevuld.

Veerkracht bij gelijktijdigheid evenementen

Door de druk op het zomerseizoen voor het organiseren van (buiten) evenementen, zijn er altijd gelijktijdig evenementen. Binnen een gemeente wordt dit afgewogen, maar boven dit niveau is deze afweging minder. Als er gelijktijdig op korte afstand meerdere grote evenementen worden georganiseerd, dan zijn er risico's waarbij de politie en hulpverleningsdiensten onvoldoende slagkracht kunnen leveren. Omstandigheden, waarbij grote groepen mensen op meerdere evenementen gelijktijdig worden getroffen door bijvoorbeeld weersomstandigheden, of een opzettelijke aanval, zal de veerkracht nooit voldoende kunnen zijn.

4.4.5. Gezondheidsbescherming bij evenementen

Naar aanleiding van de gezondheidsproblemen van wandelaars tijdens de vierdaagse van Nijmegen in 2007, hebben twee inspectiediensten (Inspectie Openbare Orde & Veiligheid; Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2008) een onderzoek uitgevoerd naar de adviesfunctie van GHOR-bureaus (Geneeskundige Hulpverlening bij ongevallen en rampen) bij publieksevenementen. De conclusie van dit onderzoek was dat politie, brandweer en GHOR-bureau's nog maar zelden samenwerken bij de advisering. Daarbij werd ook gesteld dat niet alle gemeenten een advies over te nemen voorzorgsmaatregelen aanvragen, of dat niet voor alle relevante publieksevenementen doen. Ook is het de inspecties niet duidelijk geworden op welke gronden gemeenten adviezen al dan niet overnemen in de voorwaarden van de vergunning, waardoor gemeenten vaak tekortschieten in de kwaliteit van de vergunningverlening voor publieksevenementen.

4.4.6. Handreiking evenementenveiligheid

Op initiatief van het Portefeuilleoverleg Crisisbeheersing (POC) heeft het Veiligheidsberaad de opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een landelijke Handreiking Evenementenveiligheid. De handreiking is gericht op de rol van de gemeenten als vergunningverlener. In de vergunning stelt de gemeente eisen aan de organisatie van een evenement. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van openbare orde- en veiligheidsmaatregelen bij evenementen. De Handreiking beschrijft de rollen in het hele proces en ordent de processen, waarbij wordt getoetst of alle rollen zijn ingevuld. Daarnaast bevat de handreiking een lijst met normen en voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de veiligheid bij evenementen zoveel mogelijk te waarborgen. Vooral bestaande informatie wordt ontsloten en gestroomlijnd. Uitgangspunten voor de handreiking zijn een brede inzet en een hulpmiddel bij het verlenen van evenementenvergunningen. De handreiking zal in 2011 worden opgeleverd.

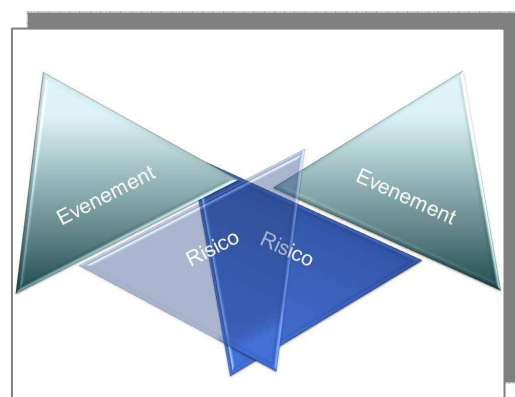
4.4.7. Evenementen assistent

Naar aanleiding van de uitkomst van de commissie 'Regeldruk Bedrijven' (commissie Wientjes), is binnen het programma 'slim geregeld, goed verbonden' een project gestart om door middel van ICT-toepassingen de regeldruk bij het aanvragen van een evenementenvergunning te verlagen. Aanleiding voor dit project is een onderzoek van Berenschot, waaruit is gebleken dat de evenementenindustrie een hoge regeldruk en administratieve lasten ervaart. Uit het onderzoek bleek dat er voor ruim 7000 evenementen per jaar een vergunning wordt verleend. De geschatte administratieve lasten van deze aanvragen bedragen € 6 miljoen. De geschatte bestuurlijke Lasten bedragen € 2,8 miljoen. Deze bedragen moeten doormiddel van een ICT-oplossing worden verlaagd. Onder de naam: 'Evenementenassistent' wordt een landelijk systeem ontwikkeld waarbij alle evenementenvergunningen op een eenduidige manier kunnen

worden aangevraagd. Het doel is om onbenullige vragen en een herhaling van vragen te voorkomen. De evenementenassistent is in overleg met de projectgroep 'Handreiking evenementenveiligheid' ontwikkeld. De goedgekeurde pilotversie wordt begin 2012 verwacht.

4.5. Conclusie empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek ondersteunt het beeld dat een evenement rust op een wankel evenwicht van risico's. Zonder andere dragende elementen zou een evenement naar links of rechts omvallen. De dragende elementen onder een evenement zijn 'belang' en 'veiligheid'.

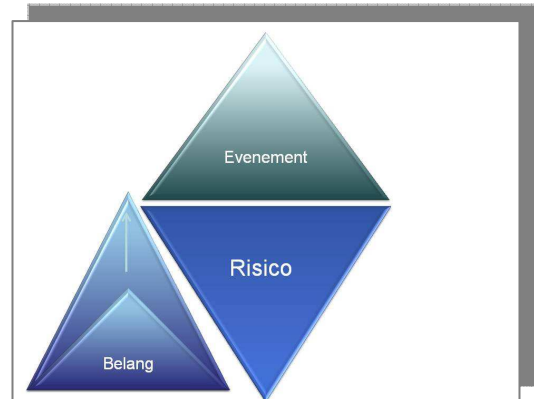


Afb.21: *Evenementen rusten op een wankel evenwicht van risico's*

Daarnaast ondersteunt het empirisch onderzoek het beeld dat de groei van het aantal evenementen vooral in periode tot 2005 heeft plaats gevonden. Vanaf 2005 is de markt niet meer gegroeid, uitgezonderd de toename van dance-events. Dit vertekent wel het beeld van de groei, want net als voetbalwedstrijden vragen dance-events veel aandacht van de politie. Het zijn de twee soorten evenementen waar het risico op verstoring van de openbare orde wordt gevoeld.

Evenementen ontstaan vanuit een behoefte van de bezoekers. Zonder bezoekers heeft een evenement geen bestaansrecht, waarbij duidelijk wordt gevoeld dat er bij alle evenementen sprake is van een sociale cohesie tussen de bezoekers. Het belang van een evenement moet groot genoeg zijn als een van de dragende elementen van het evenement.

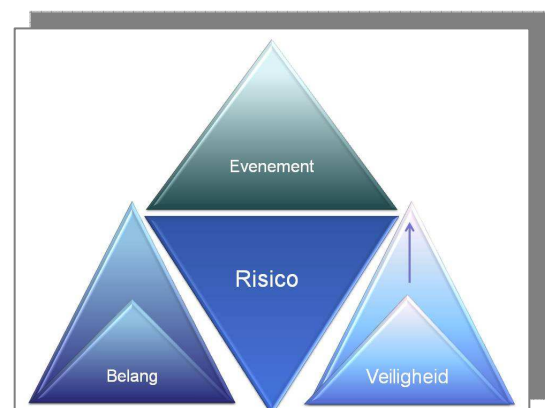
Buiten het belang van voldoende bezoekers zijn de belangrijkste punten bij een evenement vooral de reputatie, continuïteit en veiligheid van een evenement. Na 2000 is vooral het belang van de gemeente toegenomen. Voor deze periode was er geen enkel belang, maar dit belang is gegroeid door de mogelijke 'spin off' van een evenement. Dit zet gemeenten ook onder druk in het stellen van voorwaarden aan de organisator. Er is sprake van 'shopgedrag' door organisatoren, naar een plaats met de beste voorwaarden. In deze afweging speelt een gemeente een cruciale rol.



Afb.23: Evenementen worden gedragen door 'belangen'

De tweede stabiele peiler onder evenementen is veiligheid. Vanaf 2000 is de professionaliteit van de evenementenmarkt enorm gestegen. Maar met name de gemeenten en de politie zijn niet in deze mate meegegroeid, waardoor een achterstand ten opzichte van de organisatoren is ontstaan. Vanaf 2001 is er bij de overheid ook sprake van het 'post-Volendamtijdperk'. De risicoanalyse is tijd-, incident-, en persoonsgebonden. Zowel gemeenten als de politie en hulpverlening reageren op incidenten en staffelen risico's op elkaar. Dit leidt tot veiligheidsmaatregelen die niet in verhouding staan tot de risico's. Daarbij worden de genoemde diensten aangevuld met een breed veld aan handhavinginstanties die de controles en eisen enorm hebben opgevoerd. De gemeenten en politie hebben onvoldoende kennis, de brandweer is willekeurig in het eisen van maatregelen en de Ghor is onvoldoende betrokken bij de risicoanalyse. Het is belangrijk om de proportionaliteit van maatregelen af te stemmen met het geanalyseerde risico.

De organisatie van veiligheid van evenementen berust voornamelijk op 'kennissen', 'ervaring' en 'evaluatie', die leiden tot samenwerking. Vanuit deze smalle basis is samenwerking wel de meest effectieve component. Samenwerking is met name belangrijk tijdens de voorbereiding en opschaling van maatregelen.



Afb.24: Evenementen worden gedragen door 'veiligheid'

Er bestaat een enorm verschil in risicoperceptie (beleving van risico's) tussen georganiseerde en zogenaamde spontane evenementen. Waar bij georganiseerde evenementen wordt gekozen voor een vergaande vorm van anticipatie op mogelijke risico's, worden bij spontane evenementen geen maatregelen getroffen. De bezoeker is hierbij aangewezen op de eigen

‘veerkracht’. Bij het nemen van maatregelen om de gevolgen van risico’s te voorkomen, bestaan de maatregelen vooral uit anticipatie, dus maatregelen om risico’s te verkleinen. Maatregelen om de veerkracht van organisatie, gemeente, politie en hulpverlening te vergroten, zijn nauwelijks aanwezig.

Met de ‘handreiking evenementen’ en de ‘evenementenassistent’, tracht de centrale overheid meer eenheid in de aanvraag van vergunningen en risicobeoordeling te bereiken.

5. Discussie

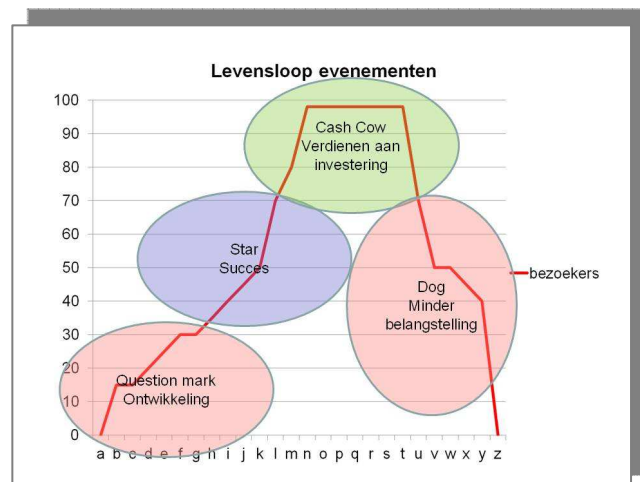
*Ik maak eigenlijk nooit fouten want ik heb enorme moeite om me te vergissen.
(Johan Cruijff)*

Met de afronding van het onderzoek is het goed om even terug te kijken naar het onderzoek. Het belangrijkste discussiepunt is de specifieke keuze van evenementen. Bij de start van het onderzoek is het uitgangspunt geweest om met een beperkt aantal evenementen een zo'n groot mogelijk deel van de grote publieksevenementen af te dekken. Daarbij is gekozen voor aansprekende evenementen die ook vergelijkbaar waren over de periode 2000 – 2010. Daarnaast is de keuze ook gebaseerd op voldoende verschillen tussen de evenementen. Na afloop van het onderzoek is het de vraag of deze keuze goed is geweest.

Keuze evenementen

Door de focus te leggen op de vergelijking van evenementen die al vanaf de periode van rond 2000 bestaan, is de keuze automatisch gevallen op professionele organisaties, langlopende samenwerkingsverbanden en partijen met een grote ervaring met deze evenementen.

Tijdens het onderzoek is door meerdere geïnterviewden aangegeven dat de organisaties rondom de onderzochte evenementen behoren tot de 'top' van Nederland. In de grafiek is deze categorie aangegeven met de groene cirkel. Deze organisaties zijn niet representatief voor de grote markt van bedrijven die de circa 3500 evenementen per jaar organiseren. Er zijn binnen de evenementenbranche ook bedrijven die met andere doelstellingen evenementen organiseren en organisaties met evenementen in de groei- of sterffase. Deze groepen zijn met een rode cirkel aangegeven. Bij deze evenementen zal een prominente positie van gemeente en politie meer op zijn plaats zijn.



Afb.25: levenscyclus van evenementen

Keuze voor drie evenementen op één terrein

Vanuit het oogpunt om de omstandigheden van drie totaal verschillende evenementen met elkaar te vergelijken, is gekozen voor drie mega-evenementen (50.000 bezoekers) op het evenemententerrein van Walibi Holland. Daarbij was leidend dat de organisatie van Lowlands als 'best practice' voor evenementenorganisatie werd aanbevolen. Door deze keuze werd goed duidelijk hoe de benadering afhankelijk is van de risicoanalyse en waar de verschillen tussen evenementen en risico's ontstaan. Het nadeel van deze keuze is het beperkt aantal organisaties. Door de keuze is driemaal dezelfde gemeente (Dronten) en het politiekorps Flevoland bij het onderzoek betrokken.

Evaluatie evenementen

Met een vraagstelling gericht op de aansturing van grote evenementen en 29 interviews van de meest betrokkenen bij deze evenementen, kan een algemeen onderzoek al snel leiden tot een specifieke evaluatie van de gebruikte evenementen. In het onderzoek is getracht om deze valkuil zoveel mogelijk te vermijden.

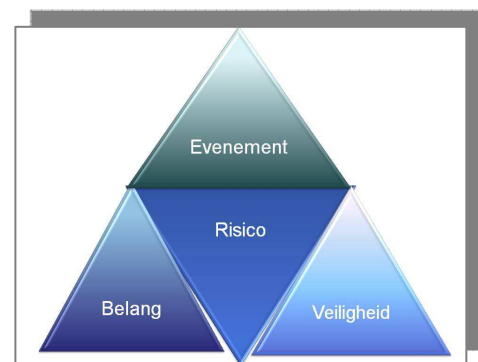
6. Conclusie

Bij voorgaande wedstrijden, waar de rol van de libero niet goed was ingevuld, kwam de verdediging regelmatig zwaar onder druk te staan. Deze voortdurende druk bracht de keeper ook in de problemen. Hij heeft een aantal keren fors moeten ingrijpen om de ploeg in de wedstrijd te houden. Helaas heeft de voorhoede er geen leuk feest van kunnen maken. Zij werden te weinig aangespeeld. De trainer wil de opzet van het team veranderen.

Dit onderzoek is gestart vanuit de vraag hoe de veiligheid bij evenementen het beste kan worden georganiseerd, met de kennis dat de politie de capaciteit wil begrenzen of reduceren.

In het onderzoek is een model aangehouden waarbij evenementen rusten op drie peilers. Een onstabiele peiler in de vorm van 'risico's' en twee stabiele peilers in de vorm van 'belang' en 'veiligheid' van een evenement. Binnen de peiler 'veiligheid' is het onderzoek met name gericht op de positie van de politie.

In dit hoofdstuk volgt de eindconclusie, waarbij de eerste paragraaf de deelconclusies uit het onderzoek terughaalt en de tweede paragraaf de eindconclusie bevat.



Afb.26: *Evenementen worden gedragen door drie peilers*

6.1. Deelconclusies

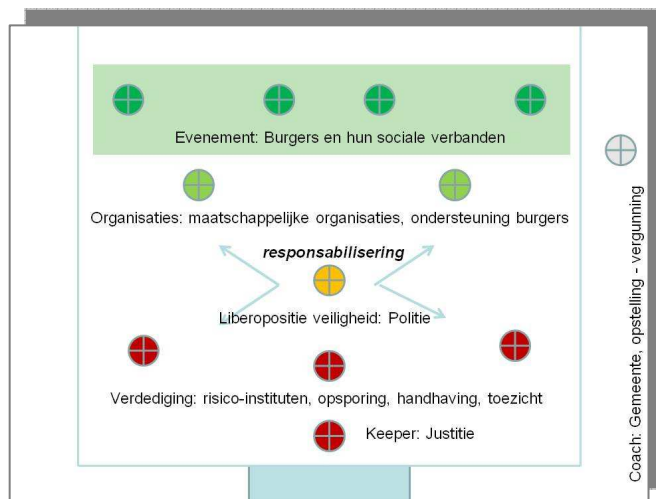
In tegenstelling tot de mening van de politie blijkt uit het onderzoek dat het aantal evenementen niet 'enorm' stijgt. Uit het onderzoek blijkt dat de evenementenmarkt de algemene conjunctuur volgt, met vanaf 2004 een beperkte groei. Vanaf die periode is er wel het terugtreden van de overheid en een afname van vrijwilligersorganisaties. De taken zijn verschoven naar professionele organisaties. Een uitzondering op de beperkte groei vormen de dance-events, die in de laatste jaren een enorme groei hebben doorgemaakt. Maar ook in deze markt is een recessie merkbaar.

Het belang van evenementen blijkt uit de belangrijke bijdrage van evenementen aan het versterken van de sociale cohesie in onze maatschappij. Een maatschappelijke reden voor de politie om evenementen te ondersteunen.

Risico en veiligheid zijn nauw aan elkaar verbonden. Na de professionalisering van de evenementenorganisaties vanaf 2000, zijn de gemeenten en politie op een achterstandpositie gekomen. De professionele evenementenorganisaties weten beter dan de gemeenten en de politie hoe een veilig evenement kan worden georganiseerd. Dat hebben de organisatoren al laten zien. Daarbij lukt het de private partijen prima om alle gewenste taken zelf uit te voeren, dat wordt al jaren aangetoond. Maar, alle actoren hebben wel behoefte aan twee sterke partijen: de gemeente en de politie. Een conclusie is dat dit niet overal het geval is.

De politie op de liberopositie

In het krachtenveld rondom de organisatie van evenementen neemt de politie een belangrijke positie in. Samen met de gemeente vormt de politie de publieke spil om evenementen mogelijk te maken. In het onderzoek is de vergelijking gemaakt met de opstelling van een voetbalelftal. In het elftal staat de politie op de positie van de libero, met in de verdediging de risico-instituten, Justitie in het doel en de evenementenorganisaties op het middenveld. Een samenspel dat is bedoeld om de burger in de voorhoede de gewenste vrijheid te bieden bij de beleving van een leuk evenement. De rol van de politie als libero is daarbij uitermate belangrijk voor de sfeer bij evenementen. Als libero anticipeert de politie op de sfeer van de 'wedstrijd' en bepaalt met de verdediging en het middenveld de posities en de werkwijze. Daardoor kunnen met name de actoren op het middenveld hun verantwoordelijkheid nemen.



Afb.27: De evenementenopstelling

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat in de afgelopen tien jaar de inzet van politie bij de onderzochte evenementen al met 60 tot 80% is gereduceerd. Uitzonderingen vormen het betaalde voetbal en dance-events. Met het voornemen van de Minister om de rol van de politie als libero te veranderen, ontstaat een nieuwe situatie op het speelveld. Door vooraf de inzet van de politie te verminderen of financieel te belasten, komt de liberopositie onder druk. De liberopositie dreigt te verdwijnen en de politie krijgt een positie tussen de risico-instituten in de

verdediging. Met het wijzigen van zo'n belangrijke positie, moeten het middenveld en de verdediging op zoek gaan naar een nieuwe opstelling. Zonder de politie op de liberopositie hebben de maatschappelijke organisaties minder rugdekking, waardoor zij op een andere wijze moeten optreden. De nadruk komt niet bij het middenveld, maar bij de risico-instituten vanuit de verdediging. Dan blijkt mogelijk dat de politie alsnog vanuit haar repressieve rol moet optreden.

Responsabilisering

De politie in een liberopositie brengt een belangrijk evenwicht in het veld tussen de evenementenorganisatie, beveiliging, gemeente en hulpverleningsdiensten. Hiermee is de politie in staat om binnen het netwerk van organisaties de realisatie van veiligheidsmaatregelen te sturen. Vanuit deze positie is de politie in staat om een afweging te maken tussen nut en noodzaak, anticipatie en veerkracht. Net als bij het voetbal kan de libero bepaalde verantwoordelijkheden aan andere partijen toedelen, waardoor een proces van 'responsabilisering' ontstaat, het aanzetten tot het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door de verschillende organisaties. Evenementen hebben aangetoond dat evenementenorganisaties prima in staat zijn om, binnen de grenzen van hun bevoegdheden, zelf alle maatregelen te treffen.

Professionaliteit

In dit spel zijn drie actoren belangrijk. Dat zijn de politie als libero, de gemeente als 'trainer' en de evenementenorganisator als 'spelverdeler' op het middenveld. Tussen deze spelers is in de afgelopen tien jaar een onevenwichtigheid ontstaan. Vanaf 2000 is de professionaliteit van de evenementenorganisatoren enorm gestegen, terwijl het kennisniveau over de organisatie van evenementen bij de gemeenten en politie niet parallel is meegegroeid. De 418 gemeentes, 25 politieregio's en honderden politiebasisseenheden zijn niet allemaal in staat om de veiligheid rondom een evenement op een professionele wijze te beoordelen en te organiseren. Door de professionaliteit van deze spelers te verhogen ontstaat rondom evenementen een nieuwe vorm van gemeenschappelijke veiligheidszorg en een normatieve herordening van het sociale domein.

Repressie of veerkracht

De libero is door het midden moeilijk te passeren en wanneer hij de bal heeft veroverd, zorgt hij ervoor dat het spel draait en dat het middenveld weer in positie komt. Ook dat is een belangrijke rol voor de politie. Uit het onderzoek is gebleken dat veel maatregelen zijn bedoeld om risico's op incidenten te verkleinen (anticipatie). Er is minder aandacht voor maatregelen die de schok van een incident opvangen en de schade beperken (veerkracht). Als libero is de politie dan ook verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen die de veerkracht van de verdediging vergroten. Mogelijk door afspraken, maar ook door het tijdig beschikbaar hebben van de juiste capaciteit om op te treden.

Samenwerking & Vergunning

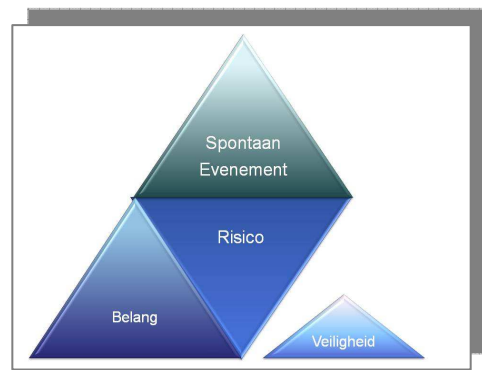
Als belangrijke spelers hebben de libero en de spelverdeler een goede samenwerking met de trainer. De gemeente, in de rol van trainer en eindverantwoordelijke voor de veiligheid van het evenement, bepaalt uiteindelijk de voorwaarden waaronder de vergunning wordt verleend. Buiten ieders verantwoordelijkheden is samenwerking hierbij een cruciale voorwaarde. De gemeente, politie en organisatie maken gezamenlijk afspraken voor het evenement. Daarvoor gebruikt de gemeente het middel van de evenementvergunning. Door de vergaande maatregelen in de vergunning, ontstaat voor alle partijen een toegewezen verantwoordelijkheid om de afgesproken taak uit te voeren. Dat brengt voor de politie een tweede belangrijke rol, de controle op het naleven van deze vergunningsvoorschriften. Binnen het grote veld aan evenementenorganisatoren moet rekening worden gehouden met partijen die hun verantwoordelijkheid niet willen of kunnen nemen. Controle op naleving van de afspraken geeft voor anderen de geruststelling dat zij op elkaar kunnen vertrouwen.

Samenwerking & informatiedeling

Evenementenorganisaties zijn in dit model zelf verantwoordelijk voor de organisatie van veiligheid, maar moeten zich weten geruggensteund door hun netwerkpartners, waarbij de politie, als libero, een spilfunctie vervult. Ondanks alle maatregelen kan er iets gebeuren waarin niet was voorzien en een onmiddellijk ingrijpen door de 'verdediging' is gewenst. Informatiedeling is daarbij een belangrijk element en zorgt ervoor dat de spelers elkaar tijdig in positie brengen. Door het delen van informatie kunnen alle spelers tijdig anticiperen op mogelijk veranderende omstandigheden. Dit geldt zowel tijdens de preparatie als tijdens de uitvoering van het evenement. De huidige werkwijze, gebaseerd op 'ervaring' en 'evaluatie' wordt door alle actoren wel gewaardeerd.

Spontane evenementen

Uit het onderzoek blijkt opnieuw dat er niet alleen sprake is van 'georganiseerde' evenementen, maar ook van 'spontane' evenementen. Gebeurtenissen waar veel mensen bij elkaar komen en die de veiligheidsaandacht van de hulpdiensten vragen. Bij spontane evenementen ontbreekt de organisator die een vergunning aanvraagt. Door het uitblijven van dit signaal op het middenveld, wordt er door de overgebleven actoren geen actie ondernomen om een goede opstelling voor het team te maken. Er zijn geen afspraken, geen verdeling van verantwoordelijkheden, geen anticipatie en alleen de reguliere veerkracht van de hulpdiensten. Op het moment dat de bezoekers, in de vorm van de voorhoede, dan het veld betreden, zijn de trainer, achterhoede en het middenveld afwezig. In tegenstelling tot georganiseerde evenementen, worden bij spontane evenementen geen maatregelen getroffen om de mogelijke risico's af te dekken. Dit zijn situaties waarbij de burger in eerste instantie moet terugvallen op de eigen veerkracht.



Afb.28: Onevenwichtigheid bij spontane evenementen

Belangen & risico's

Evenementen zijn een onderdeel van onze maatschappij waarbij mensen elkaar op een bepaalde tijd en plaats treffen. Hierdoor ontstaan grote concentraties bezoekers en omstandigheden die de mensen uitdagen, maar ook risico's met zich meebrengen. Zoals hierboven wordt geconcludeerd, worden deze risico's pas geanalyseerd als er een organisator verantwoordelijk is voor de organisatie van deze bijeenkomst. Als trainer van het team, neemt de gemeente daarbij het initiatief. In dit proces ontbreekt een eenduidige maatstaf waaraan risico's worden getoetst en maatregelen worden bepaald. Daarnaast ontbreekt ook de benodigde kennis bij de gemeenten en politie om dit proces uit te voeren. De risicoanalyse is tijd-, incident-, of persoonsgebonden. Daarbij is er al vanaf 2001 sprake van een 'post Volendam-tijdperk'. Een tijdperk met grote angst voor de afrekencultuur en het mogelijke verwijt dat niet de benodigde maatregelen zijn getroffen. Door het staffelen van verschillende risico's ontstaan rare situaties, waarbij de proportionaliteit van te nemen maatregelen vaak niet in verhouding staat tot de werkelijke risico's van een evenement. Een situatie waaraan de 'Handreiking Evenementenveiligheid' en de 'Evenementen-assistent' mogelijk een verbetering kunnen brengen.

Binnen dit krachtenspel van veiligheidsmaatregelen speelt de gemeente een centrale rol. Daarnaast is de gemeente ook in een ander krachtenveld terecht gekomen. In dezelfde periode waarin de veiligheidsbeleving van evenementen is gaan ontwikkelen, is het belang van evenementen voor gemeenten steeds belangrijker geworden. De zogenaamde 'spin off' van evenementen is voor de gemeente zo belangrijk geworden, dat er een spanningsveld is ontstaan tussen de belangen van de gemeente, organisator en de veiligheidsbelangen. De gemeente staat midden in het spanningsveld tussen het hebben van een 'mooi' evenement en het organiseren van een veilig evenement. Deze belangen kunnen binnen de gemeente leiden tot een ongewenste discrepantie in de vergunningverlening.

6.2. Eindconclusie

Evenementen zijn belangrijk voor de cohesie in de maatschappij en voor diverse belangen van de gemeenten. Evenementen kunnen spontaan plaatsvinden, waarbij in het algemeen door

niemand veiligheidsmaatregelen worden getroffen. Evenementen kunnen ook worden georganiseerd, waarbij allerlei verplichte maatregelen aan de organisator worden opgelegd. Deze maatregelen zijn vaak gebaseerd op recente incidenten en willekeur, waarbij risico's worden gestaffeld tot maatregelen die niet in verhouding staan tot de risico's van het evenement. De zogenaamde proportionaliteit van maatregelen moet gebaseerd zijn op een objectieve risicoanalyse. De organisatie van veiligheidsmaatregelen rondom een evenement is te vergelijken met een voetbalelftal. De organisator, gemeente en politie zijn daarbij drie cruciale spelers die elkaar in de juiste positie moeten brengen.

Samenwerking, responsabilisering, informatiedeling en professionalisering zijn daarbij oplossingen die tot een betere oplossing leiden dan het eenzijdig beperken van de politiecapaciteit. De besparing voor de politie ontstaat door het opnieuw vormgeven van de gemeenschappelijke veiligheidszorg en een normatieve herordening van het sociale domein.

“Je moet schieten om te scoren” – Johan Crujff

7. Aanbevelingen

De libero speelt een prima wedstrijd. In zijn vrije rol ondersteunt hij het middenveld, waardoor de voorhoede alle vrijheid heeft om er een leuk feest van te maken. Bij wat kleine problemen grijpt het middenveld vroegtijdig in. Door de schuivende beweging van de libero, komt de achterhoede nauwelijks in actie. De keeper krijgt geen schot op doel. Door de nieuwe rol van de libero schuift de verdediging door naar het middenveld. De trainer ziet een goed elftal. Zijn opstelling staat als een huis.

Doel aanbevelingen

Het doel van deze aanbevelingen is het bereiken van een nieuwe vorm van gemeenschappelijke veiligheidszorg rondom evenementen en een normatieve herordening van de verantwoordelijkheden in dit sociale domein. Daarbij is het belangrijkste om de rollen van de gemeente, als trainer van het elftal en de politie, als libero in het veld, beter te benoemen, vorm te geven en te versterken.

De gemeente als trainer

Actoren rondom de organisatie van evenementen worden geconfronteerd met 418 verschillende gemeenten in de rol van trainer. Deze 418 trainers zijn verantwoordelijk voor de opstelling, de manier van spelen en de regels die zij belangrijk vinden. De voorwaarden leggen zij vast in een evenementenvergunning, mogelijk alle 418 verschillend. Om te komen tot één benadering van evenementen kunnen de 418 gemeenten een aantal verbeteringen doorvoeren:

- Creëer meer scheiding tussen de veiligheid- en andere belangen binnen de gemeentelijke organisatie;
- Professionaliseer de rol als eindverantwoordelijke bij het beoordelen van de veiligheidsrisico's van evenementen en het bepalen van proportionele veiligheidsmaatregelen;
- Ontwikkel samenwerking tussen de 418 gemeenten, waardoor de ervaringen en 'best practice' worden gedeeld en leiden tot één gemeenschappelijke lijn;
- Werk vanuit de elftalgedachte, waarbij samenwerking, responsabilisering en informatiedeling leidend zijn;
- Maak gebruik van initiatieven, zoals de Handreiking 'Evenementenveiligheid' en de 'Evenementen-assistent';
- Maak gebruik van de kennis en kunde van de professionele evenementenorganisaties.

Los van de georganiseerde evenementen kunnen gemeenten meer aandacht besteden aan 'spontane evenementen': situaties waarbij spontaan veel mensen bij elkaar komen. Het

spiegelen van deze situaties, met de risicoanalyse en veiligheidsmaatregelen van georganiseerde evenementen, kunnen leiden tot opmerkelijke constatering.

De politie als libero

Naast de 418 trainers, zijn er ook honderden libero's. Variërend van medewerkers CCB, tot aan wijkteamchefs en buurtregisseurs. Zij vervullen allemaal bij een of meerdere evenementen de liberopositie.

Het belangrijkste advies voor de politie is het versterken van deze liberopositie in het speelveld van evenementen. Om te komen tot een situatie waarbij ieder evenement kan beschikken over een sterke libero, kan de politie een aantal verbeteringen doorvoeren:

- Professionaliseer de rol van libero tussen de verdediging en het middenveld bij evenementen;
- Analyseer veiligheidsrisico's en bepaal veiligheidsmaatregelen vanuit de liberopositie;
- Maak gebruik van samenwerking, responsabilisering en informatiedeling;
- Maak gebruik van responsabilisering, door verantwoordelijkheden en capaciteitsinbreng bij andere actoren te beleggen;
- Organiseer niet alleen 'anticipatie' om risico's te verkleinen, maar organiseer ook 'veerkracht' om gevolgen van incidenten op te kunnen vangen;
- Blijf verantwoordelijk voor politietaken zoals handhaving en opsporing;
- Maak gebruik van de kennis, kunde en capaciteit van de professionele evenementenorganisaties.
- Ondersteun evenementenorganisaties bij hun activiteiten op het 'middenveld', door het bieden van rugdekking;
- Deel de kennis met andere eenheden waardoor de ervaringen en 'best practices' worden gedeeld en leiden tot één gemeenschappelijke lijn;
- Maak gebruik van initiatieven, zoals de Handreiking Evenementenveiligheid' en de 'Evenementen-assistent';

Net als de gemeente heeft de politie ook een verantwoordelijkheid bij de beoordeling van, en het treffen van maatregelen voor 'spontane evenementen'.

De Minister als verzorger van het elftal

Het laatste advies is aan de verzorger van het elftal, de Minister van Veiligheid & Justitie. De organisator, gemeente en politie zijn drie cruciale spelers binnen het speelveld van evenementen. Vanuit zijn verantwoordelijkheid kan de Minister beter deze drie spelers in positie brengen, dan de liberopositie uit het elftal te halen.

Door in te zetten op samenwerking, responsabilisering en informatiedeling kan de politie haar capaciteit beter doseren, dan vanuit een positie waarbij zij niet bij het spel betrokken is. De nieuwe vormgeving van deze gemeenschappelijke veiligheidszorg en normatieve herordening kan meer bereiken dan doorbelasting van kosten.

"In voetbal is het simpel: je bent op tijd of je bent te laat. Als je te laat bent, moet je zorgen dat je op tijd vertrekt." – Johan Cruijff

Bibliografie

- Amsterdam Tourist information. (n.d.). *New Year's Eve in Amsterdam*. Retrieved september 17, 2011, from Amsterdam Sights.com: <http://www.amsterdamsights.com/amsterdam/nye.html>
- Anp. (2011, augustus 7). *Dancefeesten in problemen door overkill*. Retrieved september 21, 2011, from Nos.nl: <http://nos.nl/artikel/262589-dancefeesten-in-problemen-door-overkill.html>
- Baarda, D., Goede, D. d., & Teunissen, D. (2009). *Basis boek Kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Beer, P. P. (2006). Solidariteit in de samenleving. In E. (. Drayer, *Leven in de risicosamenleving* (pp. 77-78). Amsterdam: Salome.
- Bezuyen, M. D. (2001). *Sail 2000: evaluatie van een grootschalig evenement*. Den Haag: Crisis Onderzoek Team.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags verlangen en onbehagen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgeverij.
- Boutellier, H. (2009). Over vitaliteit, bescherming en burgerschap. *Veiligheid in onze samenleving* (pp. 1-10). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Boutellier, H., & Marissing, E. v. (2011). Het veiligheidsarrangement. In R. v. Steden, *Sturing van lokale veiligheid* (pp. 81 - 82). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boutellier, P. (2006). De aanslag kwam van onderen. In E. (. Drayer, *Leven in de risicosamenleving* (p. 43). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boutellier, P. H., Ippel, P., & Nieborg, D. (2005). *Veiligheid gegarandeerd en de privacy gered*. Den Haag: Verwey Jonker instituut.
- Brink, G. v. (2004). Hoger, harder, sneller ...en de prijs die men daarvoor betaalt. In *Bijdragen aan waarden en normen (Wrr Verkenningen 2)*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Donselaar, d. W. (2000). *Het stimuleringsprogramma sociale cohesie*. Den Haag: Bureau Sociale Cohesie.
- Eick, P. v. (2011, september 13). Evenementen Assistent. (T. Bosschert, Interviewer)
- Expertcommissie Evenementen Utrecht. (2010). *Verdeling van schaarste bij samenloop van grote evenementen*. Utrecht: Politie Utrecht - Veiligheidsregio Utrecht.
- Garland, D. (1996). The Limits of sovereign state: Strategies of crime control in contemporary. *The British Journal of Criminology*, 36, 4, , 445-471 .

Gemeente Amsterdam, directie Openbare Orde en Veiligheid. (2010). *Handreiking Veiligheid evenementen*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Groningen. (2011). *Handboek grootschalige evenementen*. Groningen: Milieudienst, afdeling Centraal Meldpunt Evenementen.

Gemeente Utrecht. (2011, april 30). *Nieuwsberichten gemeente Utrecht*. Retrieved september 17, 2011, from Gemeente Utrecht:

<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=358315&type=pers>

Hafkamp, P. d. (2011). Voorwoord. In R. v. Steden, *Strategieën van lokale veiligheid* (pp. 7-8). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hijum, H. v., Johannink, R., Kol, S., Berghuis, W. J., & As, N. v. (2011). *Handreiking Evenementenveiligheid 2011*.

Huber, M., Sonneveld, J., & Vreling, P. (2007). *Het managen van risico's bij evenementen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Huberts, L., & Heuvel, J. v. (2004). Sturing van veiligheid. In E. (. Muller, *Veiligheid* (pp. 487 - 501). Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Inleiding voor Emeritforum K.U. Leuven.

Inspectie Openbare Orde & Veiligheid; Inspectie voor de Gezondheidszorg. (2008). *Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende geborgd*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde & Veiligheid; Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Jole, F. v. (2001). *Valse horizon: Over internet en maatschappij*. Amsterdam: Meulenhof.

Kluft, D. M. (2009). *Beter in meedoen - Versterking sociale cohesie*.

Ligtermoet, H. (2010, oktober 21). *Voorgenomen verhoging BTW op concertkaarten naar 19%*. Retrieved september 20, 2011, from Doubleveeconcerts:

<http://www.doubleveeconcerts.nl/news/2010/10/22/brief-aan-de-staatssecretaris-over-btw-verhoging/>

Marissing, E. v. (2006). *Stedelijk beleid en sociale cohesie*. Gouda: Habiforum.

Marissing, E. v., Bolt, G., & Kempen, R. v. (2004). *Stedelijk Beleid en Sociale Cohesie*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Ministerie V&J, M. v. (2008). *Beleidsnota: actieplan overlast en verloedering*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van Veiligheid & Justitie. (2011, september 5). *Aantal politievrijwilligers fors omhoog*. Retrieved september 18, 2011, from Rijksoverheid - Nieuws:

<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/09/05/opstelten-aantal-politievrijwilligers-fors-omhoog.html>

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2011, juni 30). *Wet politiekosten evenementen. Versie voor consultatie tot 08-08-2011*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Munster, Judith. (2010, april 19). *Expovisie*. Retrieved september 21, 2011, from Beurzen, congressen en evenementen: <http://www.expovisie.nl/nieuws/6793/beurzen-congressen-en-evenementen-cijfers-2009.html>

Nieuwkerk, R. v. (2011, juli 14). *De gouden eeuw viert feest*. Retrieved september 17, 2011, from Kunstnieuws: <http://www.kunstnieuws.nl/2011/07/de-gouden-eeuw-viert-feest/>

NIFV. (2002). *Leidraad Veiligheid Publiekevenementen*. Arnhem: Nifv.

Respons. (2011, september 18). *Evenementen Monitor Online*. Retrieved september 19, 2011, from Respons: <http://www.respons.nl/monitoren-online-databases/evenementen-monitor-online>

Riet, F. v. (1995). *T'uwen dienst - de geschiedenis van de politie in Nederland vanaf de Middeleeuwen tot de Tweede Wereldoorlog*. Schiedam: Scriptum.

Schaafsma, J. (2008, juni 16). Jeugd feest het liefst massaal. *De Telegraaf*.

Schaap, D. S., Helsloot, P. d., & Schaap, D. L. (2006). *Veilig evenementen organiseren op het Almeerderstrand*. Den Haag: COT.

Schaap, D. S., Rosenthal, P., & Duin, D. v. (2009). *Veilige evenementen*. Den-Haag: Boom Juridische uitgevers.

Schnabel, D., Bijl, R., & Hart, J. d. (2008). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn. In P. Schnabel, *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn* (pp. 11-28). Utrecht: Sdu uitgevers.

Son, M. v. (2011). *Kermis in de middeleeuwen*. Retrieved september 16, 2011, from Website van het historisch openluchtmuseum Eindhoven: <http://www.historisch-openluchtmuseum-eindhoven.nl/middeleeuwen/Brabant/kermis.html#2>

Steur82, B. (Director). (2007). *Vuurwerk op Nieuwmarkt* (www.youtube.com/watch?v=cG1W_BqYJaM) [Motion Picture].

Tiemeijer, W. (2011). *Hoe mensen keuzes maken - de psychologie van het beslissen*. Amsterdam: Amsterdam university press.

Uijlenbroek, D. (2010 - 4). Gezond omgaan met risico's en incidenten. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 3.

Veld, P. R. (2006). Veiligheid en risico's. In E. (. Drayer, *Leven in de risicosamenleving* (pp. 53 - 56). Amsterdam: Salome.

Vijlbrief, p. (2010). 15. *Veiligheid en Terrorisme, rapport brede heroverwegingen*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinancien.

VVEM. (2004). *Op weg naar de toekomst - "beleid en visie: kiezen voor een krachtige branchevereniging"*. Vereniging Van EvenementenMakers.

Wikipedia. (2011, april 20). *VOC-mentaliteit*. Retrieved september 17, 2011, from <http://nl.wikipedia.org/wiki/VOC-mentaliteit>

Bijlagen

Bijlage I: Overzicht geïnterviewden

Empirisch onderzoek:

- Voor het onderzoek zijn in totaal 29 interviews afgenomen.
- Van de zes benoemde evenementen is zoveel mogelijk gesproken met organisatie, beveiliging, gemeente, politie.

	organisatie	beveiliging	gemeente	politie
Lowlands	-	X	X	X
Opwekking	X	X	X	X
Sail	X	-	X	X
Prinsengracht	X	X	X	X
Voetbal	X	X	-	X
½ Marathon	X	nvt	-	X
<i>Defqon</i>	-	X	X	X

Evenementen

- K. Bakker, groepschef basiseenheid Dronten, politie Flevoland
- F. den Burger, buurtregisseur Amsterdam Zuid, politie Amstredam-Amstelland
- R. Broeke, divisie manager evenementen, CTSN - Holkema group
- B. van Dijk, wijkagent Egmond, politie Noord Hooland – Noord
- J. Does, directeur The Security Company, Amstelveen
- J. Gankema, directeur Stichting de Opwekking
- T. Hermens, Sales Director, CTSN - Holkema Group
- R. Kok, producer, Avro televisie, Hilversum
- M. van de Laar, Safety & Security Officer, PSV Eindhoven
- C. Lansbergen, oud-directeur Le Champion, Alkmaar
- D.F. Meijer, directeur, Sail Amsterdam (2010)
- N. Moinat, Algemeen Commandant Sail Amsterdam (2010), politie Amsterdam-Amstelland
- D. Schipper, evenementenmanager, gemeente Amsterdam
- A. Toebes, coördinator voetbal & evenementen, politie Brabant Zuid Oost
- N. van 't Veer, evenementenmanager, gemeente Amsterdam
- F. Venema, coördinator grote evenementen, gemeente Dronten
- F. Willemsen, coördinator CCB, politie Flevoland

Vakspecialisten

Binnen het onderzoek zijn ook zes vakspecialisten geïnterviewd. Deze mensen zijn toonaangevende specialisten in hun vakgebied. De geïnterviewde specialisten zijn:

- M. van Dorst, adviseur bij het Kenniscentrum Evenementenveiligheid;
- P. van Eick, casusmanager 'Slim geregeld, goed verbonden' - Evenementen;
- M. van Gool, account manager eventdesk Den Haag marketing;
- H. van Hijum, Programmamanager Crisismanagement Politieacademie;
- J. Meurs, Forensisch onderzoeker politie Flevoland, taakaccent verdovende middelen;
- R. Moes, Hoofd Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme.

Bijlage II: Overzicht interviewvragen

Hoofdvragen in de gedeeltelijk gestructureerde interviews

- a. Zijn er daadwerkelijk oorzaken te benoemen waardoor de perceptie of het perspectief voor de veiligheid is gewijzigd, zoals een verandering in de veiligheidsbeleving, een verandering van actoren of belangen?
- b. Wat is de visie van betrokken functionarissen?
- c. Welke criteria spelen een rol bij het bepalen van de inzet van politiepersoneel of personeel van hulpverleningsdiensten?
- d. Is de inzet van politiepersoneel bij grootschalige evenementen in de afgelopen tien jaar veranderd?
- e. Welke maatregelen troffen de politie en de organisatie bij vergelijkbare evenementen in de periode 1999-2000 en in de periode 2009-2010?
- f. Hoe was de samenwerking tussen de organisatoren, het gemeentebestuur en de hulpverleningsdiensten in beide perioden?

Indeling interviewvragen

1 Beschrijving evenement

Kunt u het evenement in het algemeen beschrijven?

Is hier in het algemeen een verandering waarneembaar tussen 2000 en 2010?

2 Doelstellingen evenement

Wat zijn de doelstellingen van het evenement?

Is deze doelstelling gebaseerd op winst oogmerk of ideële oogmerken?

Hoe weegt u de doelstellingen ten opzichte van elkaar, zijn er prioriteiten?

Zijn er meerdere belangen of belanghebbenden waar u rekening mee moet houden?

Hoe bewaakt u dat de hoofddoelstelling (het karakter) van het evenement blijft behouden?

Is voor bovenstaande punten een verandering waarneembaar tussen 2000 en 2010?

3 Bezoekers evenement

Hoe omschrijft u de bezoekers aan uw evenement?

Met welk doel komen de bezoekers naar uw evenement? (drijfveren)

Zijn deze bezoekers met elkaar verbonden of is er sprake van tegenstellingen?

Zijn de bezoekers georganiseerd en/of geregistreerd?

Zijn de bezoekers in staat om zelf keuzes te maken of zijn deze meer gedreven door automatische reacties?

Wat is de invloed van de omgeving op de bezoekers? In hoeverre spelen sociale normen een rol? Spelen ook stimuli in de fysieke omgeving een rol?

Is voor bovenstaande punten een verandering waarneembaar tussen 2000 en 2010?

4 Risico's evenement

Wat verstaat u onder risico's voor het evenement?

Hoe typeert u het evenement?

De organisatie van een evenement levert diverse risico's op, zoals veiligheid, aantal bezoekers, financieel, sponsors en publicitair. Welke risico's kent u en houdt u rekening mee (risicofactoren)?

Wat zijn voor u de grootste risico's / belangen?

Waar worden deze risico's aan getoetst?

Is er voor u een risicoperspectief? (Beoordeling van een risico vanuit een bepaald belang)

Welke organisaties hebben ook een veiligheidsbelang bij het evenement? (gemeente / politie / OM / Ghor)

Hoe is de risicobeoordeling voor uw evenement tot stand gekomen?

Is hier een verandering waarneembaar tussen 2000 en 2010?

5 Veiligheid evenement

Hoe omschrijft u 'Veiligheid' voor uw evenement?

Hoe breed is deze definitie, wat kunnen wij daar onder verstaan?

Wanneer is volgens u een evenement veilig?

Is uw evenement veilig?

Wat zijn veiligheidspunten waar u gedurende het evenement rekening mee houdt?

Heeft uw evenement in de afgelopen tien jaar te maken gehad met ongevallen, geweld, gedrang of andere incidenten die de veiligheid beïnvloeden?

Is hier een verandering waarneembaar tussen 2000 en 2010?

6 Documentatie

Heeft u gebruik gemaakt van een handreiking / leidraad?

7 Veiligheidsmaatregelen

Welke (veiligheids-)eisen zijn er aan de organisatie gesteld?

Welke eisen zijn er aan de politie en veiligheidsdiensten gesteld?

Kunt u dit kwantificeren?

Door wie worden deze eisen bepaald?

Waar zijn deze eisen op gebaseerd?

Worden deze zwart-wit toegepast of is overleg mogelijk?

Hoe is de samenwerking tussen de betrokken partijen? (de organisatie, gemeente(bestuur) en de hulpverleningsdiensten in beide perioden?)

Zijn er maatregelen genomen om de risico's op een incident te verkleinen? Welke?

Zijn er maatregelen om de gevolgen van een incident te verkleinen? Welke?

Zijn er ook maatregelen waarover u zich verwondert?

Zijn de bovenstaande punten in de periode tussen 2000 en 2010 veranderd?

8 Normale vs bijzondere situatie

Is het evenement op deze plaats een bijzondere situatie?

Zijn er op deze plaats, of in de omgeving, ook situaties denkbaar waar grote groepen mensen ongeorganiseerd bij elkaar komen?

Welke maatregelen worden dan genomen?

Wie is daar verantwoordelijk voor?

Is deze situatie in de periode tussen 2000 en 2010 veranderd?

9 Ontwikkelingen 2000 – 2010

Zijn er ontwikkelingen waarop u in de afgelopen tien jaar heeft ingespeeld of gereageerd? (binnen of buiten het evenement)