



ONDERZOEKRAAD
VOOR VEILIGHEID

Introductie

Op 28 september 2014, tijdens de afsluiting van AutoMotor-Sportief 2014 in Haaksbergen, reed een *monster truck* in op het publiek. Drie personen kwamen om het leven, 28 mensen raakten gewond. De Onderzoeksraad voor Veiligheid deed onderzoek naar aanleiding van het ongeval en keek daarbij in het bijzonder naar de vergunningverlening. De evenementenvergunning moet er toe leiden dat de organisator van het evenement en degenen die hij inhuurt, de risico's beheersen. De vergunningverlening is daarmee een veiligheidskritisch proces. Gemeenten, en vooral burgemeesters, moeten daar alert op zijn. Eigenaarschap is het sleutelwoord. Het gaat niet om het hebben, maar om het tonen van verantwoordelijkheid. Dit gaat verder dan de taak die men heeft.

Tjibbe Joustra, voorzitter
Onderzoeksraad voor Veiligheid



Monster truck ongeval Haaksbergen

Tussen vergewissen en vergunnen

Alertheid rondom vergunningverlening	2
Kennis en vaardigheden	4
Conclusies en lessen	5
Aanbeveling	7
De Onderzoeksraad voor Veiligheid in vier vragen	8
Colofon	8



Het onderzoek

Het onderzoek reconstrueert wat voorafging aan de demonstratie met de *monster truck*. In het bijzonder heeft de Raad onderzocht hoe de vergunning tot stand gekomen is en welke zwakke plekken in het proces van vergunningverlening aan te wijzen zijn. De alertheid van alle betrokkenen, en hun kennis en vaardigheden spelen hierbij een centrale rol; vergunningverlening is immers mensenwerk. Ook is gekeken in hoeverre de gevonden knelpunten zich in andere gemeenten voordoen. Tot slot beschrijft het onderzoek lessen die kunnen bijdragen aan een meer alerte vergunning-

verlening en doet de Onderzoeksraad een aanbeveling aan de gemeente Haaksbergen om dat te bereiken.

Samenvatting bevindingen

De Onderzoeksraad komt tot de conclusie dat de evenementenvergunning voor AutoMotor-Sportief 2014 nauwelijks heeft bijgedragen aan de veiligheid van de demonstratie met de *monster truck*. Geen van de partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van de vergunning herkende de gevaren die de demonstratie van de *monster truck* met zich meebracht. Het proces van vergunningverlening bleek in

allerlei opzichten gebrekking te zijn. Door de aard van het evenement en het feit dat dit al jaren plaatsvond, hadden de betrokkenen onvoldoende oog voor veiligheidsrisico's. De taakopvatting van de vergunningverleners, de randvoorwaarden in de gemeentelijke organisatie en het feit dat er te weinig betrokkenheid was van het management van de ambtelijke organisatie en de burgemeester, droegen ertoe bij dat de kwaliteit van de vergunningverlening voor evenementen te wensen overliet.

Alertheid rondom vergunningverlening

De organisator van een evenement heeft de taak om de risico's van het evenement zo goed mogelijk te beheersen. De overheid bewaakt de openbare veiligheid. De evenementenvergunning is een instrument om aan die verdeling van verantwoordelijkheden invulling te geven. Het is belangrijk dat de gemeente zich ervan vergewist of de organisator aan zijn verantwoordelijkheid invulling geeft, alvorens de vergunning te verlenen. Hiervoor is het nodig dat zij de organisator kritisch benadert en een alerte houding aanneemt. Die noodzakelijke scherpte ontbrak in de wijze waarop de evenementenvergunning voor AutoMotorSportief 2014 werd verleend.

Een aantal factoren droeg bij aan de gebrekkige vergunningverlening. Deze factoren zijn niet uniek voor de situatie in Haaksbergen.

Taakopvatting vergunningverleners

De behandelend ambtenaren hebben geen kennis genomen van de inhoud van het programma. Er werd niet getoetst of de maatregelen die de organisator trof in verhouding stonden tot de mogelijke veiligheidsrisico's. De heersende taakopvatting van de ambtenaren was dat het voor het beoordelen van een vergunningaanvraag niet noodzakelijk was om kennis te nemen van de inhoud van het evenement.

Betrokkenheid burgemeester

De burgemeester is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de vergunning voor AutoMotorSportief 2014. De burgemeester had, net als in veel andere gemeenten, de bevoegdheid om een evenementenvergunning te verlenen, gemandateerd. Hij ging ervan

uit dat de vergunningverleners professionals zijn en zag geen aanleiding actief toe te zien op de kwaliteit van de vergunningverlening. Een mandaat vereist echter juist dat de mandaatgever toetst of degene aan wie het mandaat wordt verleend hieraan op de juiste wijze invulling kan geven.

Perceptie van het evenement

AutoMotorSportief werd gezien als een gemeedelijk, braderieachtig evenement met weinig risico's. Het evenement werd al jaren georganiseerd en er hadden zich nooit noemenswaardige incidenten voorgedaan. Het programma ontwikkelde zich echter wel degelijk; vooral bij het afsluitende onderdeel, dat met steeds spectaculairder activiteiten werd ingevuld, nam het veiligheidsrisico in de loop der jaren toe. Dit illustreert het gevaar van risico-onderschatting dat bij 'herhalings evenementen' optreedt.

Evaluatie en toetsing

Het proces van vergunningverlening werd in Haaksbergen niet systematisch geëvalueerd, en het ontbrak aan toetsing van collega's onderling. Ook in veel andere gemeenten ontbreekt een systematische evaluatie. In sommige gemeenten wordt een vergunningsaanvraag behandeld in een commissie, waardoor intercollegiale toetsing vanzelfsprekender is.

Betrokken management

In Haaksbergen was het management van de ambtelijke

organisatie amper betrokken bij het vergunningverleningsproces. Hierdoor werden vergunningverlenend ambtenaren niet uitgedaagd tot reflectie op hun werk. De verantwoordelijk ambtenaar kreeg veel ruimte om de gemandateerde bevoegdheid naar eigen inzicht uit te oefenen. Ook in veel andere gemeenten wordt vergunningverlening beschouwd als een beheerstaak: belangrijk, maar zelden urgent.

Politiek-maatschappelijke factoren

Er zijn verschillende redenen waarom vergunningverlening vaak onvoldoende kritisch wordt benaderd. Zo heerst onder politici en bestuurders vaak de opvatting dat evenementen goed zijn voor de leefbaarheid, de economie en de naam van de gemeente en moeten daarom vooral doorgang vinden. In veel gemeenten zorgen teruglopende budgetten ervoor dat aan beheerstaken, waar vergunningverlening onterecht onder wordt geschaard, minder aandacht wordt gegeven. Ook zien gemeenten zichzelf steeds meer als 'dienstverlener': zij willen burgers en bedrijven zo goed mogelijk faciliteren en hen zo min mogelijk last bezorgen. Al deze factoren kunnen ertoe leiden dat het veiligheidskritische proces van vergunningverlening verwordt tot een administratieve handeling.

Hoe kwam de **evenementenvergunning** tot stand?



Kennis en vaardigheden

Naast een alerte houding is het voor een goede kwaliteit van vergunningverlening belangrijk dat kennis en vaardigheden op peil zijn. Bij het behandelen van aanvragen voor vergunningen, blijkt het mobiliseren van relevante kennis en vaardigheden in veel gemeenten een knelpunt te zijn. De mate waarin ambtenaren de kennis van risico's en beheersmaatregelen inzetten, laat te wensen over. Dit geldt met name voor zaken die niet vaak voorkomen, zoals een *monster truck*.

Kennisniveau organisatoren

De organisator van het evenement en degenen die hij inschakelt, zijn primair verantwoordelijk voor de veiligheid ervan. Zij moeten de risico's kennen en goed beheersen. De stichting die AutoMotorSportief organiseerde, vond veiligheid wel belangrijk, maar ging ervan

uit dat het bedrijf dat de demonstratie zou uitvoeren voldoende expertise had om de veiligheid te waarborgen. De verwachting was dat de uitvoerder van de demonstratie de stichting wel attent zou maken op eventuele aandachtspunten, zodat passende maatregelen getroffen konden worden.

Veel evenementenvergunningen in Nederland worden aangevraagd door 'niet-professionele' organisatoren. Zij zijn zich er vaak niet van bewust dat ze de verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheid van het evenement. Daardoor worden niet bewust risico's genomen, maar evenmin worden veiligheidsrisico's bewust in kaart gebracht of beheerst. Op hun beurt hebben gemeenten er belang bij dat een evenement op hun grondgebied plaatsvindt. Zij stellen zich ten opzichte van organisatoren vaak mild op.

De noodzaak om relevante inhoudelijke kennis te hebben over risicobeheersing, neemt daardoor nog meer toe.

Kennisniveau vergunningverleners

Uit het onderzoek blijkt dat de kennis en expertise van vergunningverlenend ambtenaren sterk uiteenloopt. Zij hebben weinig onderling contact en daardoor geen gelegenheid om te reflecteren op het werk dat zij doen. Cursussen en opleidingen die zich richten op deze ambtenaren hebben veelal een juridische invalshoek en gaan nauwelijks in op de herkenning en beoordeling van veiligheidsrisico's. Deze ambtenaren hebben hun kennis en ervaring meestal opgedaan door het werk zelf. Naarmate een gemeente kleiner is en er minder aanvragen voor evenementenvergunningen binnenkomen, doen ze minder ervaring op met bijzondere gevallen. Het niveau van kennis en vaardigheden is daardoor te

afhankelijk van toevallige individuele expertise en ervaring.

Knelpunten

Uit het onderzoek blijkt dat het voor behandelend ambtenaren niet eenvoudig is om kennis van bijzondere risico's te verwerven. Bovendien is het voor een ambtenaar in deze gevallen moeilijk in te schatten of de beheersmaatregelen die de aanvrager van de vergunning voorstelt, afdoende zijn.

Kennisdeling beperkt

Voor vergunningverlenend ambtenaren is het niet vanzelfsprekend om in contact te komen met collega's uit andere gemeenten. Het ontbreekt aan een infrastructuur om kennis te delen, zoals een vakvereniging of opleidingsactiviteiten. Ook ontbreekt het aan ICT-toepassingen, zoals een landelijke kennisbank, die het delen van kennis tussen vergunningverlenend ambtenaren stimuleren.



Conclusies en lessen

De evenementenvergunning is in potentie een goed instrument om ervoor te zorgen dat een evenement veilig verloopt. Dit effect van de evenementenvergunning treedt echter alleen op wanneer het bevoegd gezag zich er actief van overtuigt dat de aanvrager van de vergunning echt alle risico's in beeld heeft die met zijn evenement samenhangen, en dat de beheersmaatregelen de openbare veiligheid voldoende waarborgen. Dit vraagt zowel een alerte houding als relevante kennis en vaardigheden van de betrokken bestuurders en ambtenaren.

De Onderzoeksraad concludeert dat hiervan in Haaksbergen onvoldoende sprake was. De evenementenvergunning droeg nauwelijks bij aan de beheersing van de risico's die verbonden waren aan de demonstratie met

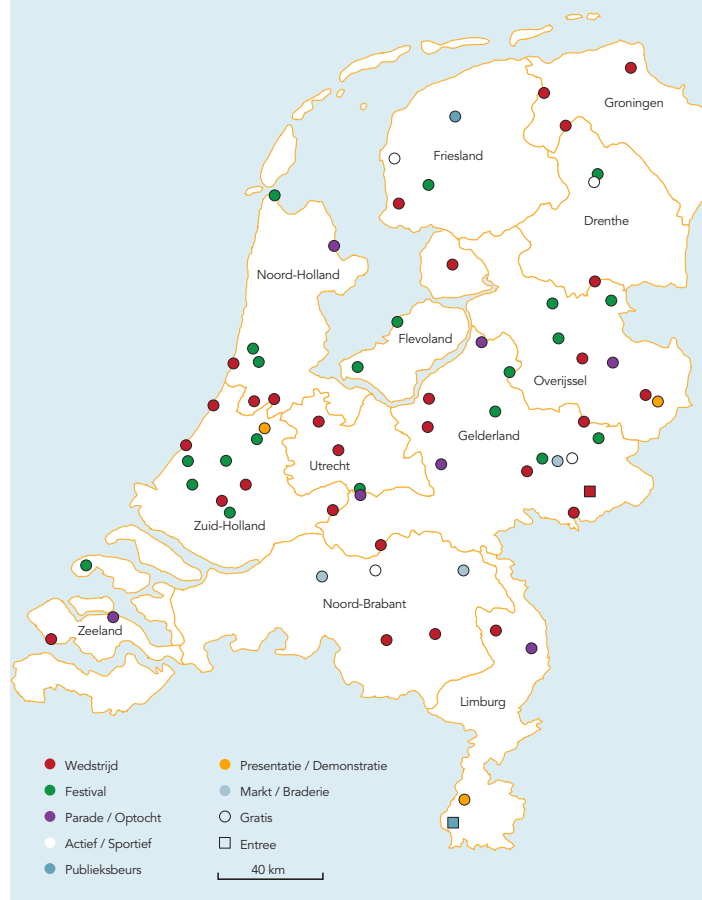
de *monster truck*, die daardoor een bedreiging kon vormen voor de openbare veiligheid.

De handelwijze van de betrokkenen is terug te voeren op de bestuurlijke en organisatorische verwaarlozing van het proces van vergunningverlening. Samen met de ogenschijnlijk onschuldige aard van het evenement heeft dit geleid tot risico-onderschatting.

Veel van de factoren die het proces van vergunningverlening bedreigen, spelen ook in andere gemeenten. De Onderzoeksraad concludeert dan ook dat de evenementenvergunning als instrument om de openbare veiligheid bij evenementen te waarborgen niet ten volle wordt benut.

Evenementen in Nederland

Jaarlijks vinden in Nederland circa 3.500 evenementen plaats die elk meer dan 5.000 bezoekers trekken. De 100 grootste publieksevenementen trekken samen ruim 25 miljoen bezoekers. Begin 2015 stonden 83 'gemotoriseerde evenementen' geregistreerd voor dit jaar. De gemotoriseerde evenementen lopen uiteen van demonstraties, zoals VKV cityracing in Rotterdam (600.000 bezoekers) en wedstrijden zoals de trekkertrek en rommelcross in Schuinesloot (8.000 bezoekers) en de TT speedweek in Assen (140.000 bezoekers).



Bron: Respons

Lessen

De Onderzoeksraad ziet vier belangrijke aanknopingspunten om door middel van de vergunning de veiligheid van evenementen te borgen.

1. Positioneer de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar

De vitaliteit van vergunningverlening, en daarmee de veiligheid van evenementen, valt of staat bij de betrokkenheid en alertheid van de burgemeester als bevoegd gezag. De burgemeester gaat over de openbare orde en veiligheid en moet zich daarom bestuurlijk eigenaar tonen van de vergunningverlening. Van hem mag verwacht worden dat hij er alles aan doet om zicht te blijven houden op de kwaliteit van de vergunningverlening om zo de openbare veiligheid bij evenementen te waarborgen.

Het is belangrijk dat een burgemeester ten aanzien van zijn veiligheidsrol een klankbord heeft, dat hem uitdaagt en scherp houdt. Het is aan hem om dit klankbord zodanig te organiseren dat hij vanuit een alerte houding en met grondige kennis van zaken kan nagaan of de veiligheid is geborgd. Periodieke aandacht in de gemeenteraad voor veiligheid bij evenementen kan de burgemeester in positie brengen om zijn veiligheidsrol volwaardig te vervullen.

2. Professionaliseer de vergunningverlener

De verlening van evenementenvergunningen loopt in veel gemeenten het risico van marginalisering. Deze taak verdient echter een stevige positie in de gemeentelijke dienstverlening. Verdere professionalisering van de behandelend ambtenaar kan hieraan bijdragen. Om



deze professionalisering gestalte te geven, is intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk. Ook zouden gemeenten de uitvoering van de vergunningverlening gezamenlijk kunnen inrichten, vooral met het oog op specialistische competenties. Het is daarbij wel belangrijk dat het onderhouden van specifieke kennis van lokale omstandigheden geborgd blijft.

Vergunningverlenend ambtenaren moeten de gelegenheid krijgen om kennis en ervaringen uit te wisselen. Dialoog en discussie dragen bij aan het ontwikkelen van een alerte, deskundige en onafhankelijke rolinvulling. Ook bouwen ambtenaren via ontmoetingen een netwerk op dat ze kunnen raadplegen bij dilemma's of bij onbekende aspecten van een evenement.

3. Verbeter mogelijkheden voor kennisdeling

Het lokale karakter van vergunningverlening bemoeilijkt de kennisuitwisseling tussen behandelend ambtenaren. Het is belangrijk dat een

kennisinfrastructuur tot stand komt die kennis over specifieke risico's of eventtypen beter ontsluit. Via intergemeentelijke samenwerking kunnen gemeenten van onderop deze kennisinfrastructuur organiseren. Ook kunnen zij gebruik maken van de informatie die al beschikbaar is bij landelijke instituten en platforms.

4. Versterk het risicobeheersend vermogen van organisatoren

Het risicobeheersend vermogen van evenementenorganisatoren is variabel. Gemeenten moeten mogelijkheden onderzoeken om dit te verbeteren. Dat kan door organisatoren te begeleiden bij het inventariseren en beheersen van hun risico's, door lokale samenwerking en kennisuitwisseling te bevorderen of door voorwaarden inzake risicobeheersing te verbinden aan de verstrekking van subsidies. Van belang is dat gemeenten de organisatoren een helpende hand bieden om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid om de risico's te kennen en te beheersen, zonder deze verantwoordelijkheid over te nemen.

Aanbeveling



De Onderzoeksraad komt in dit onderzoek tot de conclusie dat vergunningverlening voor evenementen een veiligheidskritisch proces is. In Haaksbergen vertoonde dat proces tekortkomingen. Na het ongeval is het proces van vergunningverlening voor evenementen op verschillende punten aangepast. De Onderzoeksraad meent evenwel dat een meer centrale positie van de burgemeester in het proces en een stelselmatige betrokkenheid van het management de kwaliteit van de vergunningverlening verder kunnen verbeteren. Daaraan verbindt de Onderzoeksraad de volgende aanbeveling:

Aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haaksbergen

Richt de verlening van de evenementenvergunning in als een veiligheidskritisch proces, waarin de burgemeester en de behandelend ambtenaren zich er actief van vergewissen dat de organisator van het evenement de risico's kent en deze zodanig beheerst dat de openbare veiligheid niet in gevaar komt. Investeer daartoe in de kennis en vaardigheden van ambtenaren belast met de vergunningverlening. Positioneer de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar en stel hem in staat om doorlopend zicht te houden op de kwaliteit van de vergunningverlening. Hierbij is de openbare veiligheid zijn belangrijkste richtsnoer.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid in vier vragen

1

Wat doet de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

In Nederland wordt er naar gestreefd om de kans op ongevallen en incidenten zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het toch (bijna) misgaat, kan herhaling worden voorkomen door, los van de schuldvraag, goed onderzoek te doen naar de oorzaak. Het is dan van belang dat het onderzoek onafhankelijk van de betrokken partijen plaatsvindt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid kiest daarom zelf zijn onderzoeken en houdt daarbij rekening met de afhankelijkheidspositie van burgers ten opzichte van overheden en bedrijven.

Zo publiceerde de Raad onderzoeken naar aardbevingsrisico's in Groningen en de treinsporing in Hilversum. Op dit

moment doet de Raad onder meer onderzoek naar de crash van vlucht MH17, een brand bij Shell Moerdijk en ongevallen met koolmonoxide.

2

Wat is de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

De Onderzoeksraad is een zogeheten 'zelfstandig bestuursorgaan' en is bij wet bevoegd voorvallen te onderzoeken op alle denkbare terreinen. In de praktijk is de Onderzoeksraad nu actief binnen de volgende sectoren: luchtvaart, scheepvaart, railverkeer, wegverkeer, defensie, gezondheid van mens en dier, industrie, buisleidingen en netwerken, bouw en dienstverlening, water en crisisbeheersing & hulpverlening.

3

Wie werken er bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

De Onderzoeksraad bestaat uit drie permanente raadsleden. De voorzitter is Tjibbe Joustra. De raadsleden zijn het gezicht van de Onderzoeksraad naar de samenleving. Zij hebben brede kennis van veiligheidsvraagstukken. De raadsleden beschikken over ruime bestuurlijke en maatschappelijk ervaring in verschillende functies. Naast de permanente raadsleden, telt de Raad een aantal buitengewone raadsleden. Zij ondersteunen de Raad op basis van hun sectorgerichte deskundigheid. Het bureau van de Onderzoeksraad telt circa 70 medewerkers, waarvan tweederde onderzoekers.

4

Hoe kom ik in contact met de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

Kijk voor meer informatie en het volledige rapport op de website: www.onderzoeksraad.nl
Telefoon: 070 - 333 70 00

Postadres

Onderzoeksraad voor Veiligheid
Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Bezoekadres

Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag



ONDERZOEKSRaad
VOOR VEILIGHEID

Colofon

Dit is een uitgave van de
Onderzoeksraad voor Veiligheid
mei 2015

Tekstbijdragen

Maters & Hermsen

Vormgeving en druk

Grapefish

Foto's

cover: Persbureau GinoPress / ANP foto
pag 4: Nationale Politie
pag 6: Nationale Politie
pag 7: Nederlandse Freelancers/
ANP foto

Infographic

remyjonming.nl