



ONDERZOEKRAAD  
VOOR VEILIGHEID

# Monster truck ongeval Haaksbergen

Tussen vergewissen en vergunnen



# Monster truck ongeval Haaksbergen

28 september 2014

Tussen vergewissen en vergunnen

*Den Haag, mei 2015*

*De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar.*

*Alle rapporten zijn beschikbaar via de website van de Onderzoeksraad [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)*

*Bron coverfoto: Persbureau GinoPress / ANP foto.*

## De Onderzoeksraad voor Veiligheid

In Nederland wordt ernaar gestreefd het gevaar van ongevallen en incidenten zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het toch (bijna) misgaat, kan herhaling voorkomen worden 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. De Onderzoeksraad is in een aantal gevallen verplicht onderzoek te doen.

### Onderzoeksraad

Voorzitter: mr. T.H.J. Joustra  
prof. mr. dr. E.R. Muller  
prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt

Algemeen secretaris: mr. M. Visser

Bezoekadres:	Anna van Saksenlaan 50 2593 HT Den Haag	Postadres: Postbus 95404 2509 CK Den Haag
Telefoon:	+31 (0)70 333 7000	Telefax: +31 (0)70 333 7077
Internet:	<a href="http://www.onderzoeksraad.nl">www.onderzoeksraad.nl</a>	

N.B. Dit rapport is zowel in het Engels als in het Nederlands verschenen. Indien er verschil bestaat in de interpretatie van het Nederlandse en Engelse rapport, is het Nederlandse rapport leidend.

<b>Samenvatting .....</b>	<b>6</b>
<b>Beschouwing .....</b>	<b>8</b>
<b>Lijst van afkortingen .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Aanleiding en doelstelling .....</b>	<b>13</b>
1.1 Waarom een onderzoek door de Onderzoeksraad?.....	14
1.2 Opzet van het onderzoek.....	14
1.3 Referentiekader .....	17
1.3.1 Publieke waarden van evenementen .....	17
1.3.2 Leverancier .....	17
1.3.3 Organisator.....	18
1.3.4 Gemeente.....	19
1.3.5 Veiligheidsregio's en hulpdiensten .....	21
1.3.6 Publiek.....	21
1.3.7 Evenementen met en zonder vrije toegang.....	21
1.4 Leeswijzer .....	21
<b>2. Wat gebeurde in Haaksbergen? .....</b>	<b>23</b>
2.1 Het ongeval .....	24
2.2 Vooroverleg tussen gemeente en organisator .....	27
2.3 Contractering van de leverancier .....	28
2.4 Vergunningverlening .....	30
2.5 Opbouw van het demonstratieterrein.....	34
2.6 Conclusie.....	35
<b>3. Gebrek aan alertheid .....</b>	<b>37</b>
3.1 Alertheid bij vergunningverlening essentieel.....	38
3.2 Taakuitvoering vergunningverleners .....	40
3.3 Perceptie van het evenement.....	42
3.4 Evaluatie en intercollegiale toetsing .....	45
3.5 Betrokkenheid management.....	46
3.6 Betrokkenheid van de burgemeester.....	48
3.7 Politiek-maatschappelijke factoren.....	50
3.8 Conclusie.....	52

<b>4. Kwetsbare kennis.....</b>	<b>53</b>
4.1 Kennis bij vergunningverlening essentieel .....	54
4.2 Kennis organisatoren variabel .....	55
4.3 Kennis en vaardigheden vergunningverleners kwetsbaar.....	58
4.4 Specifieke kennis is moeilijk te mobiliseren .....	59
4.5 Kennisdeling in de kinderschoenen .....	60
4.6 Conclusie.....	61
<b>5. Conclusies .....</b>	<b>62</b>
<b>6. Lessen uit het onderzoek.....</b>	<b>64</b>
6.1 Positioneer de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar .....	65
6.2 Professionaliseer de vergunningverlener .....	66
6.3 Verbeter mogelijkheden voor kennisdeling .....	66
6.4 Versterk het risicobeheersend vermogen van organisatoren .....	67
<b>7. Aanbeveling .....</b>	<b>68</b>
<b>Bijlage A. Onderzoeksverantwoording .....</b>	<b>70</b>
<b>Bijlage B. Bronnenlijst.....</b>	<b>74</b>
<b>Bijlage C. Relevante wet- en regelgeving.....</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage D. Vergunningaanvraag.....</b>	<b>79</b>
<b>Bijlage E. Beschikking.....</b>	<b>90</b>

# SAMENVATTING

---

Op 28 september 2014 vond in Haaksbergen AutoMotorSportief 2014 plaats met als afsluitend element een demonstratie met een *monster truck*. Wat een mooie afsluiting van een jaarlijks terugkerend evenement had moeten zijn, eindigde in een drama. De *monster truck* kwam in het publiek terecht, met als gevolg drie dodelijke slachtoffers en 28 gewonden.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft naar aanleiding van het ongeval een onderzoek ingesteld. Hij heeft zich daarbij hoofdzakelijk gericht op de evenementenvergunning die voor het evenement was verleend. Deze vergunning is namelijk een belangrijk instrument waarmee de overheid waarborgt dat de organisator van het evenement de risico's kent en beheerst. Bij tekorten in deze vergunningen of de wijze waarop die worden verleend, kan de openbare veiligheid bij evenementen in gevaar komen.

Het Openbaar Ministerie onderzoekt de technische toedracht van het ongeval in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar de bestuurder van de *monster truck*. De uitkomsten van dat onderzoek waren ten tijde van de publicatie van dit rapport nog niet bekend.

De Onderzoeksraad vindt dat de behandeling van een aanvraag voor een evenementenvergunning een veiligheidskritisch gemeentelijk proces is. Als de gemeente aan de organisator van een evenement geen passende norm stelt, laat zij in feite aan de organisator over in hoeverre hij de veiligheid van het publiek waarborgt. De evenementenvergunning voor AutoMotorSportief 2014 heeft echter van de gemeente Haaksbergen niet de aandacht gekregen die in zo'n veiligheidskritisch proces passend is. Geen van de partijen die betrokken was bij de verlening van de vergunning heeft zich verdiept in de specifieke risico's van een demonstratie met een *monster truck*.

De organisator van het evenement heeft als opdrachtgever van de uitvoerder van de demonstratie nagelaten om te identificeren welke risico's aan de demonstratie verbonden waren. Omdat deze stichting de risico's niet kende, heeft zij ook niet kunnen bepalen of en onder welke voorwaarden zij die risico's aanvaardbaar vond.

Het bedrijf dat de demonstratie uitvoerde, heeft de demonstratie doorgang laten vinden terwijl de marge voor fouten van de bestuurder of technisch falen van het voertuig op het terrein in kwestie uiterst beperkt was. De Onderzoeksraad maakt hieruit op dat het bedrijf de risico's van zijn eigen activiteiten onvoldoende doorgrondde, of zich niet verantwoordelijk achtte om deze risico's te benoemen en/of te beheersen.

De burgemeester en het ambtelijk apparaat hebben geen kennis genomen van de specifieke inhoud van het evenement AutoMotorSportief 2014. Hierdoor heeft de normstellende taak van de gemeente geen invulling gekregen: aan de vergunning zijn geen voorschriften verbonden die zien op een afdoende beheersing van de risico's die

verband houden met de demonstratie van de *monster truck*. Omdat de gemeente haar normstellende taak niet heeft ingevuld, is zij aan het handhaven van die norm evenmin toegekomen.

De Onderzoeksraad concludeert dat bij AutoMotorSportief 2014 de vergunningverlening amper heeft bijgedragen aan een veilig verloop van de demonstratie met de *monster truck*, aangezien die er niet toe heeft geleid dat degenen die daarvoor primair verantwoordelijk waren de risico's van deze activiteit adequaat beheersten. Dit kwam door een gebrek aan alertheid in de gemeentelijke organisatie van Haaksbergen en het ontbreken van afdoende kennis en expertise om risico's te kunnen inventariseren en beoordelen.

De oorzaken voor het gebrek aan alertheid zijn volgens de Raad gelegen in een beperkte taakopvatting van de vergunningverleners, de perceptie van alle betrokken partijen dat het evenement weinig risicovol was, de beperkte betrokkenheid van het management en de burgemeester en het gebrekkig functioneren van evaluatie en collegiale toetsing. Deze risicofactoren zijn overigens niet uniek voor de gemeente Haaksbergen maar bedreigen, afhankelijk van schaalgrootte, in veel meer gemeenten de kwaliteit van de evenementenvergunning. Verder zorgt de druk om evenementen vooral door te laten gaan en zo min mogelijk hindernissen op te werpen voor burgers en bedrijven die iets willen organiseren, ervoor dat vergunningverlening bij de gemeente kan verworden tot een administratieve handeling waarin niet meer kritisch getoetst wordt of de organisator de risico's beheerst.

Het herkennen en beheersen van risico's vergt kennis en expertise. Uit het onderzoek blijkt dat ook de (beperkte) beschikbaarheid van kennis en expertise een vraagstuk is dat leeft in meer gemeenten dan Haaksbergen alleen. De Onderzoeksraad concludeert dat toegang tot de benodigde kennis en expertise om risico's te kunnen inventariseren en beoordelen, een kwetsbaarheid vormt voor het proces van verlening van evenementenvergunningen. Vier factoren dragen daaraan bij: het beperkte vermogen van sommige organisatoren om hun risico's te overzien en te beheersen, de zwakke borging van deze kennis en expertise bij vergunningverleners, knelpunten in het mobiliseren van kennis en het ontbreken van een goede infrastructuur om kennis te delen.



Evenementen draaien niet om veiligheid. Ze zijn in de eerste plaats vrolijk en feestelijk en dragen bij aan leefbare, economisch gezonde lokale gemeenschappen. Veiligheid is een randvoorwaarde. De Onderzoeksraad voor Veiligheid vindt dan ook niet dat gemeenten en hun burgemeesters moeten streven naar uitsluiting van elk risico. Het gaat erom dat de burgemeester weloverwogen een besluit neemt welke aanwezigheid van risico opweegt tegen de andere belangen die met het plaatsvinden van evenementen gemoeid zijn.

Juist van zulke bewuste overweging was in het geval van AutoMotorSportief 2014 geen sprake. De burgemeester als bevoegd gezag en de behandelend ambtenaar in Haaksbergen hebben geen kennis genomen van de inhoud van het evenement, konden daarom geen weet hebben van de risico's die gemoeid waren met de demonstratie van de *monster truck* en zijn dus aan de hierboven bedoelde afweging van belangen niet toegekomen. De veiligheidsvoorschriften in de vergunning, waaronder de veelbesproken '10-metergrens' voor dranghekken, zijn opgenomen zonder kennis te nemen van de inhoud van het evenement, en onderhouden dus hooguit een toevallige relatie met de risico's die ermee moesten worden beheerst. De gemeente heeft zo aan haar rol als hoeder van de openbare veiligheid onvoldoende invulling gegeven.



Figuur 1: Demonstratie van de monster truck. (Bron: Nationale Politie)

Burgers mogen zich beschermd weten tegen gevaren waartegen zij zichzelf niet kunnen wapenen. Daarin hebben allereerst diegenen een verantwoordelijkheid die gevaren veroorzaken. Organisatoren van evenementen en hun leveranciers moeten daarom de risico's van hun activiteiten kennen en beheersen. Maar ook de overheid komt in het bieden van deze bescherming een belangrijke verantwoordelijkheid toe. Zij moet, op



basis van een afweging van belangen, bepalen welk niveau van bescherming burgers geboden moet worden en ervoor zorgen dat dat ook daadwerkelijk gebeurt. In dit licht moet ook de vergunningverlening voor evenementen worden gezien. Een burgemeester heeft de wettelijke verantwoordelijkheid om te bepalen of en onder welke voorwaarden een evenement kan plaatsvinden zonder de openbare veiligheid aan te tasten. Ook moet hij handhaven dat gestelde voorwaarden worden nageleefd. De evenementenvergunning is hierbij een belangrijk instrument.

Wanneer de overheid steken laat vallen in de vergunningverlening voor evenementen wentelt zij de zorg voor de openbare veiligheid in feite af op de organisatoren, aan wie niet in alle gevallen deze verantwoordelijkheid kan worden toevertrouwd. Hetzij omdat zij zelf onvoldoende risicobeheersend vermogen hebben, hetzij omdat zij zich verlaten op leveranciers die hun vertrouwen niet waard blijken. Vergunningverlening voor evenementen is dan ook op te vatten als een veiligheidskritisch proces dat een alerte grondhouding van alle betrokkenen vergt, evenals voldoende kennis en vaardigheden. Dit onderzoek toont aan dat van een dergelijke behoedzaamheid onvoldoende sprake was in Haaksbergen en dat ook andere gemeenten op dit punt kwetsbaar zijn.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid is zich ervan bewust dat alertheid zich moeilijk laat organiseren en ook dat burgemeesters en ambtenaren bloot staan aan allerlei prikkels die alertheid en scherpte in de vergunningverlening voor evenementen ondergraven. Toch is het zaak dat zij zich er telkens opnieuw actief van vergewissen dat een evenement werkelijk geen onaanvaardbare bedreiging voor de openbare veiligheid vormt. Procedures, richtlijnen en instrumenten kunnen daarbij helpen, maar zijn niet afdoende. Vergunningverlening is immers mensenwerk en berust op (ambtelijk) vakmanschap. Het gaat erom dat de betrokkenen zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid in relatie tot andere belangen, en hun handelen daarnaar richten. Eigenaarschap is het sleutelwoord. Het gaat niet om het *hebben*, maar om het tonen van verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid gaat verder dan de taak die men heeft.

De primaire verantwoordelijkheid voor het beheersen van risico's ligt bij degene die ze veroorzaakt, maar ambtenaren mogen niet te gemakkelijk afgaan op wat de aanvrager van de vergunning hun voorspiegelt. Voor burgemeesters geldt dat zij zich moeten manifesteren als 'bestuurlijk eigenaar' van het proces van vergunningverlening. Zij moeten actief toezien op de algehele uitvoeringskwaliteit, juist als zij door het verlenen van mandaat op afstand staan van de dagelijkse uitoefening van hun bevoegdheid. Zeker in kleinere ambtelijke apparaten vergt dit zichtbare persoonlijke betrokkenheid van de burgemeester zelf.

De verhouding tussen bestuur en burger is in beweging. Enerzijds treedt de overheid terug. Anderzijds neemt de burger, gesteund door digitale communicatiemogelijkheden, meer en sneller initiatief om zelf evenementen te organiseren. Dit stelt de gemeente voor nieuwe uitdagingen, wil zij niet achter de feiten aanlopen. Steeds meer zal de gemeente door proactief optreden de openbare veiligheid bij evenementen moeten waarborgen. De alertheid die ontbrak in Haaksbergen, zal alleen nog maar aan belang winnen.

Dit vergt van gemeenten dat zij investeren in hun vergunningverlening. Burgemeesters moeten hiervoor steun zoeken bij hun gemeenteraden voor een helder politiek mandaat en bij hun colleges voor de mensen en de middelen. Vergunningverlening is een bestuurlijke kerntaak, ook al is de politieke zichtbaarheid ervan gering. Juist in tijden van schaarste mag een essentiële verantwoordelijkheid van de overheid, het bieden van veiligheid aan haar burgers, niet verworden tot een administratieve handeling. Vergunnen is een kwestie van actief vergewissen. Dat wil zeggen dat de gemeente, en in het bijzonder haar burgemeester, telkens vanuit een alerte houding en met grondige kennis van zaken proactief moet nagaan of burgers bij een evenement inderdaad voldoende zijn beschermd tegen gevaren waartegen zij zichzelf niet kunnen wapenen. Doen gemeenten dat niet, dan heeft vergunningverlening geen toegevoegde waarde en creëert die slechts schijnveiligheid.

## **Lessen uit het onderzoek**

Uit dit onderzoek valt een viertal lessen te leren, die gemeenten in Nederland zich zouden kunnen aantrekken om van vergunningverlening een veiligheidskritisch proces te maken. Deze lessen hebben met elkaar gemeen dat zij niet gericht zijn op het veranderen van institutionele structuren, het verleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden of het aanscherpen van regels. In plaats daarvan beogen zij een betere benutting van de bestaande structuur, door de mensen die gezamenlijk de veiligheid van evenementen bepalen beter in staat te stellen hun rol naar behoren te spelen. Vergunningverlening is mensenwerk dat maatwerk vraagt, met oog voor de lokale context. Daarom is het vooral van belang de omstandigheden te scheppen waarin de mensen zo goed mogelijk hun werk kunnen doen. Naar het oordeel van de Onderzoeksraad biedt de bestaande wet- en regelgeving daarvoor voldoende ruimte.

De lessen worden uitgebreider toegelicht in hoofdstuk 6 van dit rapport. Zij luiden als volgt:

- Positioneer de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar van het proces van vergunningverlening voor evenementen
- Professionaliseer de vergunningverlener
- Verbeter mogelijkheden voor kennisdeling tussen ambtenaren over risico's en risicobeheersing bij evenementen
- Versterk het risicobeheersend vermogen van organisatoren van evenementen

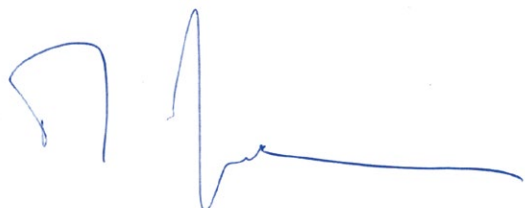
## **Aanbeveling**

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. Daarom doet 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.



mr. T.H.J. Joustra  
Voorzitter van de Onderzoeksraad



mr. M. Visser  
Algemeen secretaris

# LIJST VAN AFKORTINGEN

---

APV	Algemene plaatselijke verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BW	Burgerlijk wetboek
BWT	Bouw- en woningtoezicht
Gemw	Gemeentewet
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
HEV	Handreiking evenementenveiligheid
MT	Management team
MTRA	Monster Truck Racing Association
RUD	Regionale uitvoeringsdienst
Wvr	Wet veiligheidsregio's

# 1 AANLEIDING EN DOELSTELLING

---

1.1	Waarom een onderzoek door de Onderzoeksraad?.....	14
1.2	Opzet van het onderzoek.....	14
1.3	Referentiekader .....	17
1.3.1	<i>Publieke waarden van evenementen</i> .....	17
1.3.2	<i>Leverancier</i> .....	17
1.3.3	<i>Organisator</i> .....	18
1.3.4	<i>Gemeente</i> .....	19
1.3.5	<i>Veiligheidsregio's en hulpdiensten</i> .....	22
1.3.6	<i>Publiek</i> .....	22
1.3.7	<i>Evenementen met en zonder vrije toegang</i> .....	22
1.4	Leeswijzer .....	22

# 1 AANLEIDING EN DOELSTELLING

Op zondag 28 september 2014 vond in Haaksbergen de achtste editie plaats van het evenement AutoMotorSportief. Het afsluitende programmaonderdeel betrof een demonstratie van een zogeheten *monster truck*, een voertuig met een zeer krachtige motor en enorme wielen. De demonstratie zou erin bestaan dat de *monster truck* enkele malen over een rij autowrakken zou rijden. Deze algemeen en gratis toegankelijke afsluiting van het programma trok enkele honderden mensen naar het parkeerterrein waar de demonstratie zou plaatsvinden.

Nadat de *monster truck* over de autowrakken gereden was, maakte die een scherpe bocht naar links, reed door de dranghekken het publiek in en kwam tot stilstand tegen een geparkeerde trailer. Drie personen kwamen om het leven, waaronder een jongetje van vijf jaar oud. Er raakten 28 personen gewond.

## 1.1 Waarom een onderzoek door de Onderzoeksraad?

Naast grote verslagenheid leidde de dramatische afloop van het evenement ook tot verbijstering. Waarom had niemand van tevoren ingezien welke risico's kennelijk verbonden waren aan het rijden met een *monster truck*? Hoe had een activiteit met een dergelijk gevaarprofiel kunnen plaatsvinden op een klein parkeerterrein, zonder dat aanvullende maatregelen waren getroffen om het publiek te beschermen? Deze en soortgelijke vragen laten zien dat de gebeurtenissen op 28 september 2014 de inwoners van Haaksbergen, maar ook veel anderen in Nederland, hebben aangetast in hun veiligheidsgevoel.

De Onderzoeksraad vindt dat inwoners van Nederland zich beschermd mogen weten tegen gevaren waartegen zij zichzelf niet kunnen wapenen. Dit is bij uitstek het geval bij bezoek aan een publiek toegankelijk evenement: bezoekers van zo'n evenement mogen erop vertrouwen dat zij beschermd worden tegen de eventuele risico's die daaraan verbonden zijn. In het geval van de afsluitende demonstratie van AutoMotorSportief 2014 bleek dit vertrouwen niet gerechtvaardigd. Bovendien wordt jaarlijks een groot aantal evenementen georganiseerd. Als onderzoek naar wat gebeurde in Haaksbergen structurele veiligheidstekorten aan het licht brengt, leidt dat tot veiligheidswinst voor heel Nederland. Om beide redenen - vertrouwensherstel en veiligheidswinst - besloot de Onderzoeksraad voor Veiligheid op 30 september 2014 om het ongeval in Haaksbergen te onderzoeken.

## 1.2 Opzet van het onderzoek

De wettelijke opdracht van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is het achterhalen van de (achterliggende) oorzaken van een ongeval, zodat maatregelen getroffen kunnen worden die voorkomen dat deze oorzaken zich opnieuw voordoen. Zo draagt de Onderzoeksraad bij aan een veiliger Nederland.

In Nederland vinden jaarlijks enkele duizenden evenementen plaats, waar tientallen miljoenen bezoekers op af komen. Demonstraties met *monster trucks* maken van dat totaal maar een zeer klein gedeelte uit. Daarom besteedt de Onderzoeksraad in dit onderzoek veel aandacht aan oorzaken die ook van toepassing zijn bij andersoortige evenementen. Immers, door deze oorzaken weg te nemen kan de veiligheid van een grotere groep bezoekers worden verbeterd. Daarbij denkt de Onderzoeksraad in eerste instantie aan 'gemotoriseerde evenementen', waarin gemotoriseerde voertuigen figureren. Deze groep evenementen is zeer divers en in omvang aanzienlijk.

De bijzondere aandacht van de Onderzoeksraad gaat uit naar mogelijke oorzaken die verband houden met de evenementenvergunning. Deze vergunning moet fungeren als een belangrijke prikkel voor de organisator van een evenement om de risico's zorgvuldig te identificeren en te beheersen en zo de veiligheid van het publiek te waarborgen. Bovendien vormt de evenementenvergunning de basis voor bestuurlijk toezicht op het evenement en handhaving wanneer de organisator de voorschriften van de vergunning schendt. Zonder vergunning vindt een evenement niet plaats. Zo fungeren de beoordeling van de vergunningsaanvraag en toezicht op en handhaving van naleving van de vergunningsvoorschriften als belangrijke barrières die het publiek kunnen beschermen tegen gevaar. Natuurlijk wordt de veiligheid van evenementen door veel meer factoren beïnvloed dan alleen de behandeling van de aanvraag voor een evenementenvergunning. Echter, de behandeling van de vergunning is wel een noodzakelijke voorwaarde om zeker te stellen dat de organisator en zijn leveranciers hun verantwoordelijkheid voor veiligheid zodanig invulling geven dat de openbare veiligheid voldoende is geborgd. Om deze reden staat de vergunningverlening in dit onderzoek centraal en niet het handelen en nalaten van de organisator en zijn leveranciers.<sup>1</sup>

Het voorval in Haaksbergen werpt de vraag op of de evenementenvergunning de hierboven geschetste functie daadwerkelijk vervult. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

In hoeverre draagt de verlening van een evenementenvergunning bij aan de veiligheid van evenementen?

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag gaan we eerst in op de situatie in de gemeente Haaksbergen. Vervolgens vergelijken we de daar aangetroffen situatie met die in andere gemeenten. Daarbij gaan we ook in op het vermogen van gemeenten om kennis en vaardigheden te mobiliseren die nodig zijn om te kunnen beoordelen in hoeverre de aanvrager van de evenementenvergunning de risico's van het evenement in kaart heeft gebracht en kan beheersen. Meer informatie over de gevolgde werkwijze is opgenomen in de onderzoeksverantwoording (zie bijlage A).

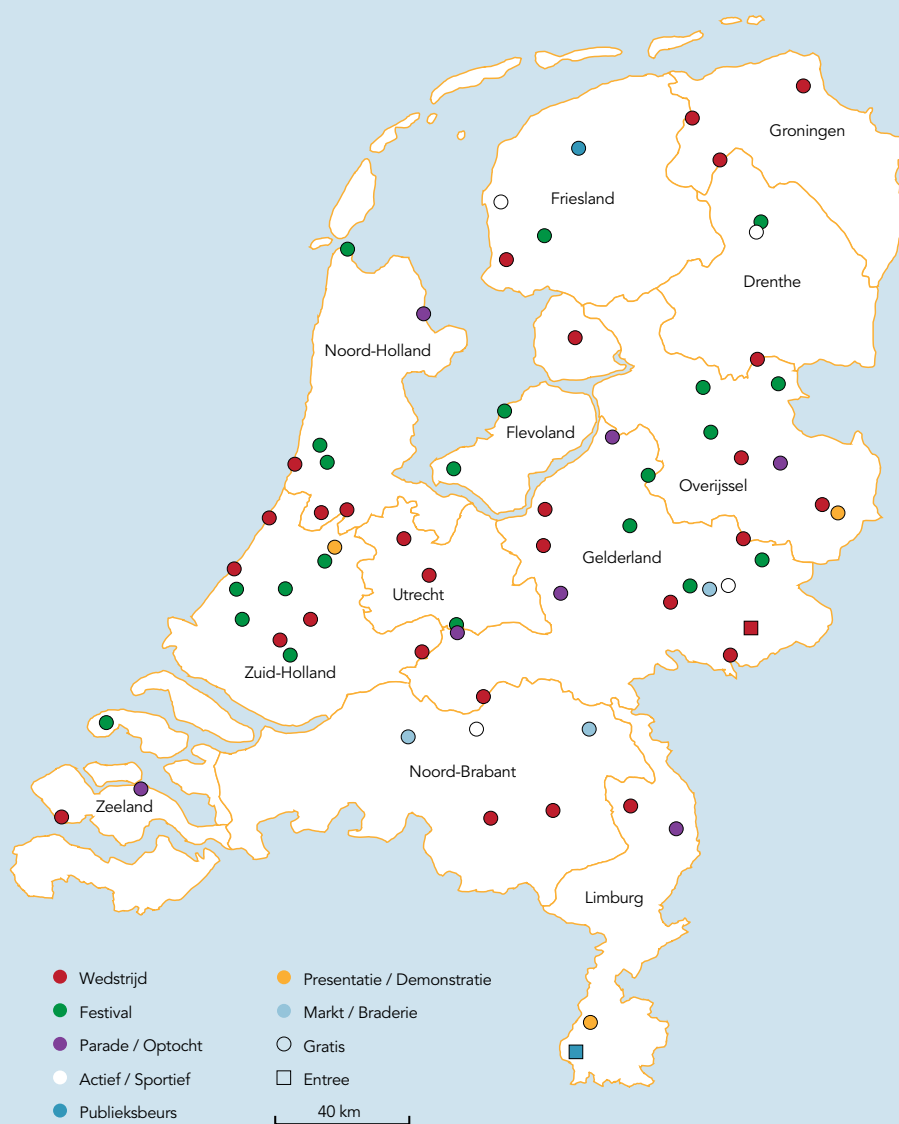
<sup>1</sup> Het handelen van de coureur van de *monster truck* wordt wel onderzocht in het kader van strafrechtelijk onderzoek. De resultaten hiervan waren nog niet bekend bij het ter perse gaan van dit rapport.



## 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.<sup>2</sup> Bij het ter perse gaan van dit rapport stonden 83 'gemotoriseerde evenementen' geregistreerd voor 2015. Deze evenementen vinden verspreid door het land plaats (zie figuur). Van de gemotoriseerde evenementen is het overgrote deel vrij toegankelijk.

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).



Figuur 2. Evenementen in Nederland. (Bron: Respons)

2 Van evenementen met minder dan 3.000 bezoekers vindt geen betrouwbare registratie plaats. Het is aannemelijk dat zich onder de niet-geregistreerde evenementen ook gemotoriseerde evenementen bevinden.

## 1.3 Referentiekader

Deze paragraaf beschrijft hoe de Onderzoeksraad aankijkt tegen de verdeling van verantwoordelijkheden voor de veiligheid van evenementen. We gaan in het bijzonder in op de rol die de vergunning daarin heeft: die stelt de 'norm' waaraan de veiligheid moet voldoen. Ook relevante wetten en regels krijgen hier een plaats. Een uitgebreid overzicht van relevante wet- en regelgeving is opgenomen in bijlage C.

### 1.3.1 Publieke waarden van evenementen

Evenementen zijn, als onderdeel van een groter geheel aan recreatieve voorzieningen, van belang als één van de factoren die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving van burgers in Nederland.<sup>3</sup> Bovendien zijn evenementen van economisch belang voor de gemeenschappen waarin ze plaatsvinden. Ze genereren directe omzet en dragen bij aan de aantrekkingskracht die een dorp of stad heeft als vestigingsplaats voor ondernemers.<sup>4</sup> Ten derde wordt aangenomen dat evenementen de sociale samenhang bevorderen in de gemeenschap waarin zij plaatsvinden; evenementen brengen mensen nader tot elkaar. Kortom, evenementen zijn belangrijk voor de Nederlandse samenleving.

Maar evenementen hebben ook een keerzijde. Ze kunnen overlast geven voor omwonenden, leiden tot schade aan de fysieke omgeving of het milieu, of een bedreiging vormen voor de openbare orde. Bovendien kunnen evenementen, zoals het ongeval in Haaksbergen aantoont, leiden tot gevaar voor het aanwezige publiek of passanten.

De potentiële voor- en nadelen van evenementen die hierboven zijn geschetst, zijn alle op te vatten als publieke waarden. Daarom komt de overheid de rol toe om evenementen te reguleren. Vanwege de lokale binding die de meeste evenementen hebben, is regulering bij uitstek een aangelegenheid voor gemeentelijke overheden. Daarvoor staan hun diverse instrumenten ter beschikking, zoals het maken van beleid, het geven van subsidie en het verstrekken of onthouden van vergunningen.

Het organiseren van evenementen is primair een bezigheid van het maatschappelijk middenveld en commerciële partijen. Zij bedenken evenementen waaraan bij hun achterban of in de markt behoefte bestaat en benutten de ruimte die de overheid hun biedt om deze evenementen te organiseren.

### 1.3.2 Leverancier

Aan de basis van de veiligheid van elk evenement staan degenen die uitvoering geven aan de activiteiten. Vaak zijn dit commerciële partijen, die als 'leverancier' diensten uitvoeren voor de organisator van het evenement.<sup>5</sup>

De Onderzoeksraad beschouwt deze leveranciers als de partij die primair verantwoordelijk is voor de risicobeheersing. Zij weten als geen ander wat de risico's zijn van hun bedrijfs

<sup>3</sup> Leidelmeijer, K. & L. van de Kamp (2003). Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid. Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering. RIVM rapport 630950002/2003.

<sup>4</sup> Van Leeuwen, L. (2003). Evenementen zijn een stimulans voor stedelijke economie. B&G magazine.

<sup>5</sup> 'Leverancier' is een in de evenementenbranche gebruikelijke term. Het betreft hier alle personen, bedrijven en organisaties die in opdracht van de organisator van een evenement producten of diensten leveren.

uitoefening en zijn gehouden om omstanders daartegen zo goed mogelijk te beschermen. Deze overtuiging is gebaseerd op algemeen aanvaarde maatschappelijke normen, zoals die ook op talloze plaatsen in wet- en regelgeving tot uitdrukking komen.<sup>6</sup>

### Monster trucks in Nederland

De *monster truck* is een van oorsprong Amerikaans fenomeen, dat in de jaren '80 van de vorige eeuw is opgekomen. Het vindt zijn wortels in het *off-road trucking*: rijden door het vrije veld met een (normale) pick-up truck of vrachtwagencabine. Aanhangers van dit tijdverdrijf deden steeds meer aanpassingen aan hun voertuigen: grotere wielen, betere vering, krachtiger motoren. De *monster trucks* zijn hiervan de spektakelvariant, waarbij niet functionaliteit, maar uiterlijk vertoon het belangrijkste motief is.

Sinds een eerste optreden in 1979 won het verschijnsel snel aan populariteit. Er kwamen steeds meer shows waarin de *monster truck* geen gimmick was, maar de hoofdmoot van het vermaak vormde. Steeds werden daarbij uitzinniger modellen gepresenteerd, die tot steeds gewaagdere stunts in staat waren.

In vergelijking met Amerika is de Nederlandse *monster truck scene* klein en bovendien een stuk minder spectaculair. Het aantal aanbieders is zeer beperkt en hun optredens beperken zich doorgaans tot demonstraties zoals die in Haaksbergen. Stunts en races komen in Nederland vrijwel niet voor.

Een onderdeel van deze verantwoordelijkheid is goed opdrachtnemerschap. Partijen die in opdracht van de organisator delen van een evenement invullen, moeten vanuit hun specifieke expertise beoordelen of de organisator hun de randvoorwaarden ter beschikking stelt waarbinnen zij hun opdracht veilig kunnen uitvoeren. Is dat niet het geval, dan moeten zij dit met hun opdrachtgever bespreken. In het uiterste geval hebben zij de verantwoordelijkheid om zich van verdere medewerking aan het evenement te onthouden.

### 1.3.3 Organisator

Evenementen brengen risico's met zich mee. De organisator van een evenement is, samen met de leverancier, de eerst aangewezen om deze risico's te identificeren en te beheersen. Of de organisator een commerciële partij is die evenementen organiseert met het primaire doel om zijn onderneming winstgevend te laten zijn, of een non-profit organisatie met een ideële doelstelling, doet daarbij niet ter zake.

Wanneer een organisator delen van het evenement door anderen laat voorbereiden of uitvoeren, behoudt hij naar de mening van de Onderzoeksraad de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat ook die onderdelen veilig zijn.<sup>7</sup> Dat betekent dat hij met zulke

<sup>6</sup> Een algemeen wettelijk voorschrift van deze strekking ontbreekt, maar valt af te leiden uit allerlei civiel- en strafrechtelijke bepalingen omtrent schuld en aansprakelijkheid (zie bijvoorbeeld boek 6 BW, onrechtmatige daad). De strekking van al deze bepalingen is telkens, dat degene die door zijn handelen of nalaten een ander benadeelt, voor de gevolgen daarvan verantwoordelijkheid draagt.

<sup>7</sup> De Arbeidsomstandighedenwet kent een vergelijkbare ketenverantwoordelijkheid. Opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor het creëren van veilige werkomstandigheden voor eenieder die betrokken is bij de uitvoering van hun opdracht.

derden duidelijke afspraken moet maken en zich ervan moet vergewissen dat zij voldoen aan de gestelde maatstaven. Natuurlijk kan tussen de organisator en een derde partij een groot verschil in kennis van zaken bestaan, maar dat ontslaat de organisator niet van zijn verantwoordelijkheid.

#### **1.3.4 Gemeente**

Het is de kerntaak van de overheid om de veiligheid van haar burgers te waarborgen. Inwoners van Nederland moeten zich in hun dagelijks leven beschermd weten tegen gevaren die derden veroorzaken en waarvan redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat zij zichzelf ertegen wapenen. De drie bestuursorganen van de gemeente hebben hierin elk een eigen rol.

De burgemeester is als bestuursorgaan belast met het toezicht op evenementen (art. 174 Gemeentewet) en is voor de invulling van deze verantwoordelijkheid verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.<sup>8</sup> Als onderdeel van zijn verantwoordelijkheid voor toezicht op evenementen is de burgemeester bevoegd tot de afgifte van de evenementenvergunning. De evenementenvergunning zelf vindt zijn grondslag in de door de gemeenteraad vastgestelde Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Door het organiseren van evenementen zonder vergunning te verbieden en gronden te formuleren waarop de vergunning geweigerd kan worden, kan de gemeente een norm stellen waaraan de organisator van een evenement moet voldoen. Het is aan de burgemeester om zodanige normen te stellen dat de bezoeker van een evenement niet wordt blootgesteld aan gevaar waartegen hij zichzelf niet kan wapenen, zich ervan te vergewissen dat de organisator van een evenement aan die normen voldoet en in te grijpen wanneer de organisator zondigt tegen de norm die hem is opgelegd.

Omdat een beschikking op de aanvraag van een evenementenvergunning een besluit van een bestuursorgaan is, zijn de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstukken 3 en 4) van toepassing. Deze vereisen onder meer een zorgvuldige weging van belangen en een deugdelijke motivering van het besluit. De burgemeester mandateert zijn bevoegdheden ten aanzien van het toezicht op evenementen in vrijwel alle gemeenten aan functionarissen in de gemeentelijke organisatie. Op deze mandatering zijn de bepalingen van hoofdstuk 10 de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Van belang is op te merken dat bij mandatering de verantwoordelijkheid voor het genomen besluit blijft berusten bij de burgemeester als mandaatgever.

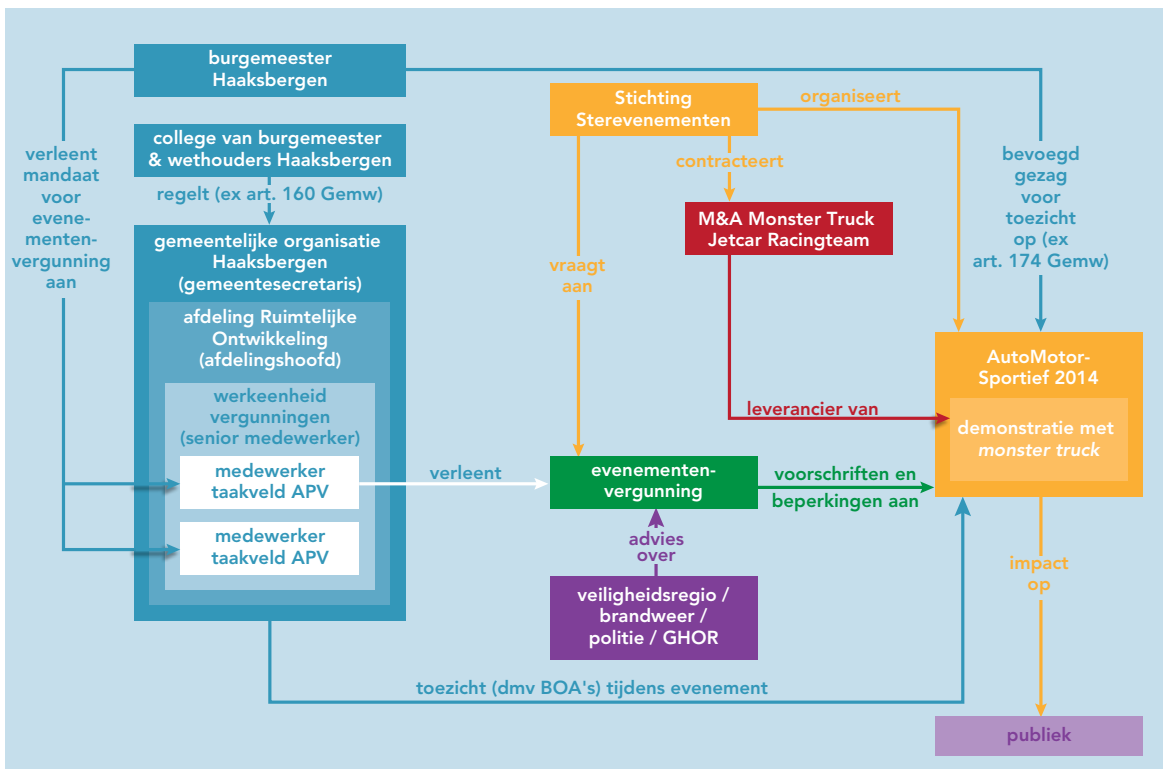
Het college van burgemeester en wethouders heeft de verantwoordelijkheid om de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen beschikkingen kunnen worden afgegeven die de veiligheid van evenementen afdoende waarborgen. Te denken valt aan het beschikbaar stellen van voldoende middelen voor opleiding en training, borging van de kwaliteit van onder mandaat verrichte werkzaamheden, scheiding van vergunningverlening, toezicht en handhaving en systematische aandacht voor leren en verbeteren. De ambtelijk eindverantwoordelijke voor de realisatie van deze randvoorwaarden is de gemeentesecretaris.

---

<sup>8</sup> De wettelijke taken en bevoegdheden die de burgemeester heeft op grond van artikel 174 Gemeentewet staan los van zijn rol als voorzitter van het college van burgemeester en wethouders.

De wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving is verschillend. Sommige gemeenten voeren deze taken zelfstandig uit; andere kiezen een vorm van intergemeentelijke samenwerking, of leggen (aspecten van) deze taken neer bij de veiligheidsregio of de regionale uitvoeringsdienst.

De Onderzoeksraad vindt dat de behandeling van een aanvraag voor een evenementenvergunning een veiligheidskritisch gemeentelijk proces is. Als de gemeente aan de organisator van een evenement geen passende norm stelt, laat zij in feite aan de organisator over in hoeverre hij de veiligheid van het publiek waarborgt. Om die reden acht de Onderzoeksraad daadwerkelijke betrokkenheid van de burgemeester, als verantwoordelijke bij het afgeven van evenementenvergunningen van groot belang. De burgemeester moet zich er actief van vergewissen dat aan zijn mandaat op een juiste wijze invulling gegeven wordt.



Figuur 3. Betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden.

Ook de gemeenteraad kan hierbij, als orgaan waaraan de burgemeester verantwoording verschuldigd is, een belangrijke rol spelen. Maar niet alleen in zijn controlerende rol, ook in zijn kaderstellende rol kan de gemeenteraad bijdragen aan de veiligheid van evenementen. De gemeenteraad kan de burgemeester, het college en het ambtelijk apparaat scherp houden door veiligheid als een eigenstandig belang te benadrukken, in plaats van als een randvoorwaarde voor het realiseren van andere belangen. Bovendien heeft de gemeenteraad budgetrecht en bepaalt hij, door de verdeling van middelen, de speelruimte die het college heeft om de vergunningverlening in te richten.

### **1.3.5 Veiligheidsregio's en hulpdiensten**

De veiligheidsregio's hebben de laatste jaren een prominente rol gespeeld in de omgang met evenementenveiligheid. Zij ondersteunen de gemeenten met richtlijnen, handreikingen en andere hulpmiddelen. Ook geven zij multidisciplinair advies in de behandeling van aanvragen voor zogenoemde risico-evenementen. In sommige regio's gaat de dienstverlening verder en is een groter deel van het proces van vergunningverlening uitbesteed aan de veiligheidsregio, die dan in feite fungeert als *shared service center* voor de aangesloten gemeenten.

Niettemin behoudt de burgemeester als bevoegd gezag in alle gevallen de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Datzelfde geldt wanneer één van de hulpdiensten (brandweer, GHOR, politie) monodisciplinair advies uitbrengt, of advies wordt ingewonnen bij een andere partij. De adviserende partij is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het advies en voor het zo goed mogelijk uitvoeren van de aan haar uitbestede taken; de burgemeester is verantwoordelijk voor het besluit, het toezicht en de handhaving. Hij mag dan ook afwijken van een advies dat hem gegeven wordt.

### **1.3.6 Publiek**

Hoewel eerder is gesteld dat het publiek erop mag vertrouwen dat het beschermd wordt tegen eventuele gevaren van het evenement, draagt het ook een eigen verantwoordelijkheid voor zijn persoonlijke eigen veiligheid bij evenementen.

Deze eigen verantwoordelijkheid speelt een bijzondere rol bij sensationele evenementen, die hun aantrekkingskracht ontlenen aan (de suggestie van) gevaar. Natuurlijk spannen organisator en overheid zich tot het uiterste in om het gevaar zo goed mogelijk te beheersen, maar tegelijk vormt juist het gevaar de grootste aantrekkingskracht van dit evenement. Het publiek moet zich ervan blijven vergewissen aan welke zichtbare risico's het zich vrijwillig blootstelt en er niet blind op vertrouwen dat de eigen veiligheid gegarandeerd is door leverancier, organisator en gemeente.

### **1.3.7 Evenementen met en zonder vrije toegang**

De hierboven beschreven visie op de verdeling van verantwoordelijkheden voor veiligheid bij evenementen is van gelijke toepassing op vrij toegankelijke evenementen en evenementen waarvoor een toegangsbewijs nodig is. In alle gevallen zijn organisator en leverancier als primair verantwoordelijke partij de eerst aangewezenen om de risico's te identificeren en te beheersen; in alle gevallen dient de gemeente een norm te stellen die de veiligheid van het publiek afdoende waarborgt en toe te zien op naleving van deze norm; in alle gevallen behoudt het publiek de verantwoordelijkheid om zelf alert te blijven op de feitelijke veiligheid van de situatie waarin het zich begeeft.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 is een reconstructie opgenomen van de belangrijkste gebeurtenissen die vooraf gingen aan de demonstratie met de *monster truck* tijdens de afsluiting van Auto-MotorSportief op 28 september 2014.

Hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 gaan in op factoren die de effectiviteit van het proces van vergunningverlening voor evenementen beïnvloeden. Daarbij zijn de gebeurtenissen en omstandigheden in Haaksbergen telkens in een breder perspectief geplaatst dat relevant is voor meer gemeenten.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van het onderzoek. In hoofdstuk 6 gaat de Onderzoeksraad in op de mogelijkheden die hij ziet om ervoor te zorgen dat het veiligheidskritische proces van vergunningverlening een meer effectieve bijdrage levert aan de veiligheid van evenementen.



## 2 WAT GEBEURDE IN HAAKSBERGEN?

---

2.1 Het ongeval .....	24
2.2 Vooroverleg tussen gemeente en organisator .....	27
2.3 Contractering van de leverancier .....	28
2.4 Vergunningverlening .....	30
2.5 Opbouw van het demonstratieterrein.....	34
2.6 Conclusie .....	35

## 2 WAT GEBEURDE IN HAAKSBERGEN?

---

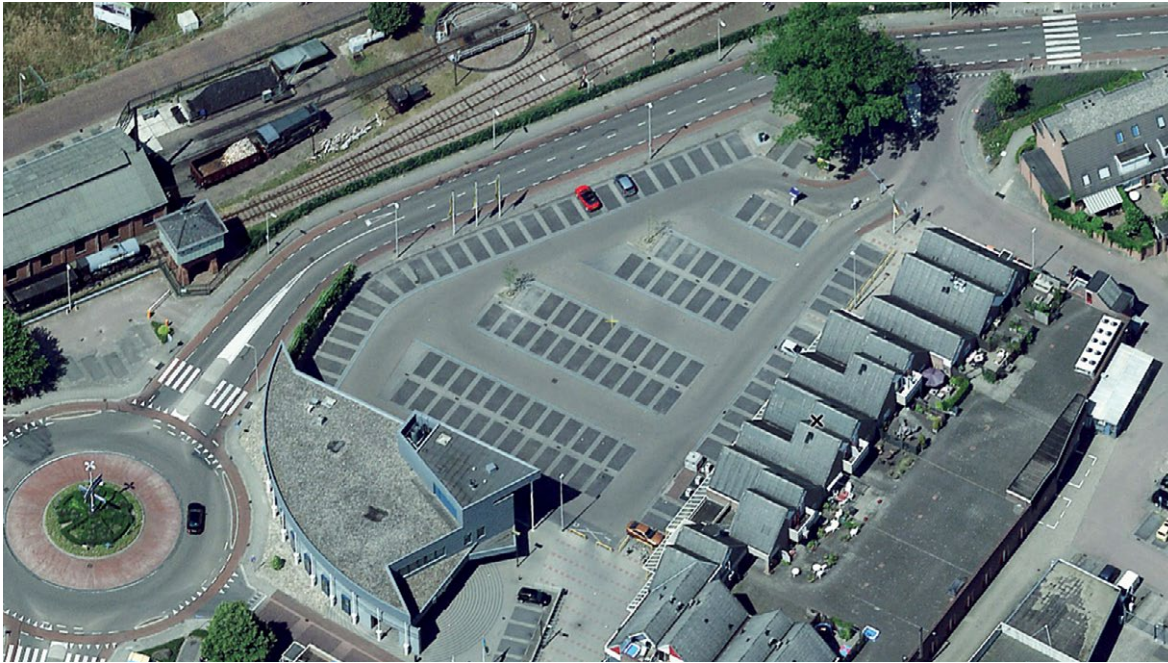
Dit hoofdstuk geeft een reconstructie van de belangrijkste gebeurtenissen die in Haaksbergen zijn voorgevallen. We concluderen dat geen van de betrokkenen zich bewust is geweest van het mogelijke gevaar dat een *monster truck* kon vormen voor de veiligheid van het aanwezige publiek.

Behalve op het voorval zelf gaan we in de volgende paragrafen vooral in op de vraag welke gebeurtenissen vooraf gingen aan de demonstratie op 28 september en hoe tijdens deze voorbereidingen is nagedacht over de mogelijke risico's van de demonstratie met de *monster truck*. Achtereenvolgens komen aan de orde het vooroverleg tussen de gemeente en de organisator van AutoMotorSportief, de besluitvorming binnen de Stichting Sterevenementen over het programma van AutoMotorSportief 2014 en de contractering van de *monster truck* en de aanvraag en behandeling van de evenementenvergunning en de opbouw van het demonstratieterrein.

### 2.1 Het ongeval

De demonstratie van de *monster truck* was het afsluitende programmaonderdeel van het evenement AutoMotorSportief 2014 en zou beginnen rond half vijf 's middags. De organisator had dit tijdstip gekozen, omdat bij eerdere edities van AutoMotorSportief was gebleken dat een afsluiting om vier uur zorgde voor een vervroegde uitstroom van bezoekers. Omdat zondag 28 september een koopzondag was wilde men niet dat het evenement publiek uit de winkels zou wegtrekken. Door de *monster truck* laat op de dag te plannen, ondervonden de winkeliers zo min mogelijk hinder.

De demonstratie zou, net als de afsluitende programmaonderdelen van voorgaande edities van het evenement, plaatsvinden op een parkeerplaats aan de rand van het centrum van Haaksbergen. Dit terrein is driehoekig van vorm, is aan twee zijden omgeven door bebouwing en meet op de langste zijden ongeveer 51 bij 66 meter. Voor het evenement was een oppervlak afgezet met dranghekken, waarbinnen de demonstratie zou plaatsvinden. Het publiek kon zich aan alle zijden rond het demonstratieterrein opstellen (zie figuur 4a en 4b). Binnen de afzetting had de organisator eerder die dag een zestal autowrakken laten neerzetten, die vervolgens op aanwijzingen van de chauffeur van de *monster truck* door een kraandrijver op de gewenste plaats werden gezet.



Figuur 4a. Luchtfoto van het demonstratieterrein. (Bron: Cyclomedia)



Figuur 4b. Het demonstratieterrein. (Bron: Nationale Politie)

Voorafgaand aan de demonstratie van de *monster truck* liet het bedrijf dat deze demonstratie verzorgde enkele andere bijzondere voertuigen zien, zoals een gemotoriseerd toilethokje en een barkruk met straalmotor. Deze onderdelen verliepen sneller dan gepland. Kort voor vier uur begon de *speaker* van het evenement het publiek warm te maken voor het optreden van de *monster truck*.<sup>9</sup> Die stond toen al op het pleintje.

<sup>9</sup> De *speaker* fungeert als presentator van het programmaonderdeel. Hij voorziet de demonstratie van commentaar, geeft instructie aan en enthousiasmeert het publiek.



De chauffeur en zijn assistent startten de *monster truck*.<sup>10</sup> Vervolgens instrueerde de *speaker* van het evenement het inmiddels toegestroomde publiek om achter de hekken te blijven staan. Het publiek, circa 1.500 personen groot, gaf hier gehoor aan. Toen het demonstratieterrein vrij van personen was, stapte de chauffeur in de *monster truck* en reed een proefrondje op het terrein rond de zes opgestelde autowrakken. Na het proefrondje reed de chauffeur even met de wielen van de *monster truck* tegen de autowrakken aan om zich vervolgens achteruit te laten rollen. Zijn assistent ging op de autowrakken staan om het publiek aan te sporen te klappen en te juichen, daarbij geholpen door de *speaker*. De assistent stapte vervolgens van de autowrakken af, stelde nogmaals vast dat zich geen personen op het demonstratieterrein bevonden en gaf de chauffeur van de *monster truck* het sein dat alles in orde was.

De chauffeur reed een stukje achteruit om vervolgens over de autowrakken heen te rijden. Hij gaf gas en de *monster truck* werkte zich bovenop de wrakken. Bij het laatste wrak in de rij kwamen de rechterwielen van de *monster truck* niet op, maar naast dit wrak terecht (figuur 5). In deze scheve positie reed de *monster truck* van de wrakken af.

Nadat de truck over de autowrakken heen was gereden, stuurde de chauffeur naar links om de bocht in te zetten voor een herhaling van de rit. Op dat moment ging het echter mis. In plaats van de bocht af te maken, reed de *monster truck* rechtdoor. Hij reed in op het publiek aan de zuidoostelijke zijde van het parkeerterrein en kwam tot stilstand tegen de daar geparkeerde trailer waarop de *speaker* stond. Er vielen drie doden en 28 gewonden.



Figuur 5. De demonstratie. (Bron: Nationale Politie)

<sup>10</sup> De *monster truck* gebruikt methanol als brandstof, waardoor de startprocedure niet te vergelijken is met die van een gewone auto.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid doet geen uitspraak over de directe oorzaken die ertoe hebben geleid dat de *monster truck* in het publiek terecht kwam. Technisch-forensisch onderzoek door de politie moet dit uitwijzen.<sup>11</sup>

## 2.2 Vooroverleg tussen gemeente en organisator

Het overgrote deel van de evenementen in Nederland vindt plaats tussen mei en september. Gedurende deze maanden krijgen gemeenten de meeste aanvragen voor evenementenvergunningen te verwerken. Om aan deze piekbelasting het hoofd te kunnen bieden, organiseren veel gemeenten informeel vooroverleg met de partijen die van plan zijn om op een later moment een aanvraag voor een evenementenvergunning in te dienen. Door vroegtijdig met organisatoren in overleg te treden en hen ertoe te bewegen hun plannen waar nodig aan te passen, kost de behandeling van de feitelijke aanvraag minder tijd en menskracht. Bovendien kan tijdig een inschatting worden gemaakt van de benodigde capaciteit van de hulpdiensten, zodat voor eventuele knelpunten nog een oplossing kan worden gezocht. Op deze wijze proberen gemeenten het organiseren van evenementen zo goed mogelijk te faciliteren.

Ook de gemeente Haaksbergen hield op 24 april 2014 een dergelijk informeel overleg met de organisator van AutoMotorSportief, de Stichting Sterevenementen. Bij dit overleg was één van de ambtenaren aanwezig die belast zijn met de behandeling van aanvragen voor een evenementenvergunning, en de voorzitter van de stichting. Samen bespraken zij de evenementen die de stichting in 2014 wilde organiseren. De burgemeester, bevoegd gezag voor het verlenen van de evenementenvergunning, was bij het vooroverleg niet betrokken.

### **Stichting Sterevenementen Haaksbergen**

De Stichting Sterevenementen Haaksbergen richt zich op de promotie van de gemeente Haaksbergen. Zij doet dit door het organiseren van ongeveer zeven evenementen met een lokale en regionale uitstraling, waaronder de jaarlijkse kerst- en meimarkt, de najaarskermis, Koningsdag en het evenement AutoMotorSportief. Het stichtingsbestuur bestaat uit vrijwilligers, veelal ondernemers uit Haaksbergen. Ook de feitelijke organisatie van de evenementen wordt overwegend door vrijwilligers gedaan. Voor haar vrijwilligers en bestuursleden heeft de stichting een aansprakelijkheidsverzekering afgesloten. De stichting onderhoudt banden met twee andere organisaties die zich bezig houden met de promotie van Haaksbergen, de Haaksbergse ondernemersvereniging en de Stichting Centrummanagement Haaksbergen. De Stichting Sterevenementen financiert haar activiteiten uit bijdragen van ondernemers via de Stichting Centrummanagement Haaksbergen, marktgelden, kermispacht, sponsors en subsidies (al dan niet in natura) van de Gemeente Haaksbergen.

<sup>11</sup> Bij het ter perse gaan van dit rapport waren de uitkomsten van dit onderzoek nog niet bekend.

Het doel van het overleg was om vast te stellen welke van de voorgenomen activiteiten vergunningplichtig waren en voor welke de stichting kon volstaan met een melding. Ook bespraken de ambtenaar en de voorzitter van de stichting in grote lijnen de plannen voor de afzonderlijke evenementen. De hulpdiensten hebben deze informatie nodig om een voorlopige inschatting te kunnen maken van de benodigde capaciteit en de beschikbaarheid daarvan binnen de veiligheidsregio. Voor alle besproken evenementen gold, dat die in grote lijnen dezelfde opzet zouden hebben als in voorgaande jaren.

In het overleg gaf de voorzitter van de stichting aan dat ook de opzet van AutoMotorSportief 2014 identiek zou zijn aan de voorgaande editie. In de volgorde van de vaste programmaonderdelen, waaronder een individuele toertocht van oldtimers met start en finish in het centrum, zouden geen wijzigingen optreden. Het enige verschil met de editie van 2013 betrof de inhoud van het afsluitende programmaonderdeel, dat sowieso elk jaar wisselde. Mogelijke specifieke veiligheidsrisico's van AutoMotorSportief 2014 of afzonderlijke onderdelen daarvan kwamen tijdens het overleg niet aan de orde.

### **2.3 Contractering van de leverancier**

Zoals hierboven al is opgemerkt, bestaat de kern van de activiteiten van de Stichting Sterevenementen uit een aantal evenementen dat zij jaarlijks op min of meer hetzelfde moment en in min of meer dezelfde opzet organiseert. Het bestuur stemt zijn vergaderingscyclus af op deze evenementen.

Enkele malen per jaar bespreekt het bestuur alle te organiseren evenementen in de algemene bestuursvergadering. Niet alle evenementen worden even grondig besproken: de nadruk ligt op evenementen of programmaonderdelen met een grote nieuwsaarde, gewijzigde programmaonderdelen of onderdelen met budgettaire consequenties. Een van de jaarlijks veranderende elementen is het afsluitende programmaonderdeel van AutoMotorSportief. Hierover wordt dan ook altijd gesproken.

De bestuursleden hebben elk één of meer evenementen 'in portefeuille'. Zij bereiden de organisatie van die evenementen zelfstandig voor en laten zich daarin bijstaan door andere vrijwilligers en/of bestuursleden. De overige bestuursleden zijn inhoudelijk nauwelijks betrokken. AutoMotorSportief wordt al enkele jaren door hetzelfde bestuurslid georganiseerd.

In de commissievergadering van maart 2014 werd besloten om de afsluiting van AutoMotorSportief 2014 bij voorkeur in te vullen door een demonstratie van een *monster truck*. Die suggestie was in eerdere jaren al meermaals geopperd, maar tot dan toe was altijd gekozen voor alternatieve invullingen die makkelijker of goedkoper waren om te realiseren.

Na het besluit van het bestuur ging het betrokken bestuurslid op internet op zoek naar een mogelijke aanbieder. Al snel kwam hij terecht bij M&A Monster Truck Jetcar Racingteam, het bedrijf dat op 28 september de fatale demonstratie zou verzorgen (verder: het bedrijf). Het bestuurslid verkeerde aanvankelijk in de veronderstelling dat het

een bedrijf uit de nabije omgeving van Haaksbergen betrof, wat gezien het beperkte budget van de stichting een gunstige bijkomstigheid was. Het betrokken bestuurslid had telefonisch contact met het bedrijf en vroeg een offerte. Op basis van de geoffreerde prijs besloot het stichtingsbestuur om het bedrijf voor een deel van de geoffreerde stunts te contracteren. Het bestuurslid heeft dit halverwege juni 2014 kenbaar gemaakt aan het bedrijf.

### **M&A Monster Truck Jetcar Racingteam**

De eigenaar van M&A Monster Truck Jetcar Racingteam heeft 14 jaar ervaring als chauffeur van *monster trucks*. Voor zijn 'uit de hand gelopen hobby' heeft hij in 2004 een apart bedrijf (eenmanszaak) opgericht. Het bedrijf verzorgt stuntshows met verschillende bijzondere voertuigen. De eigenaar is voor deze activiteiten niet verzekerd.

De zoon en de vrouw van de eigenaar helpen bij de optredens, de acquisitie en de administratie. Het aantal shows varieert van 10 tot 20 voorstellingen per jaar in Nederland, België en Duitsland. Het bedrijf laat zich inhuren als leverancier bij evenementen die anderen organiseren, maar organiseert ook zelf shows en is momenteel de enige aanbieder van *monster truck* demonstraties in Nederland.

Het betrokken bestuurslid van de stichting heeft het bedrijf per mail een overzichtskaart van het parkeerterrein gestuurd waar de demonstratie zou plaatsvinden. Vervolgens heeft hij nog tweemaal bij het bedrijf nagevraagd of het nodig was om langs te komen om het terrein te bekijken. Hierop heeft het bedrijf, voor zover de Onderzoeksraad heeft kunnen achterhalen, niet gereageerd. Uit het uitblijven van een reactie maakte het betrokken bestuurslid op dat het stuntteam kennelijk geen bezwaren zag om de demonstratie op de voorgenomen locatie te laten plaatsvinden. In het bestuur van de stichting is niet gesproken over de vraag of een demonstratie van een *monster truck* op de gekozen locatie wel veilig kon plaatsvinden.

Eind juni kwamen het bedrijf en de stichting een opdracht overeen. Deze omvatte niet alleen de *monster truck*, maar ook een zogeheten quad met straalmotor, een rijdend toilethokje en een rijdende barkruk. Het bedrijf heeft vervolgens een overeenkomst opgemaakt, die op 5 september naar het betrokken bestuurslid is verzonden.<sup>12</sup> Die overeenkomst bevat algemene voorwaarden die zien op de verdeling van verantwoordelijkheid voor veiligheid tussen de stichting (opdrachtgever) en het bedrijf (opdrachtnemer). Ten eerste behoudt het bedrijf zich het recht voor om uitvoering van de overeengekomen werkzaamheden te staken wanneer de opdrachtgever geen of onvoldoende veiligheidsmaatregelen blijkt te hebben getroffen. Ten tweede verplicht de opdrachtnemer zich om ervoor te zorgen dat het publiek geen gevaar loopt, en wordt bepaald dat de opdrachtgever "de juiste veiligheidsmaatregelen zal treffen om de veiligheid van het publiek [...]"

<sup>12</sup> Het bedrijf heeft als wederpartij in deze overeenkomst abusievelijk de onderneming van het betrokken bestuurslid opgevoerd, in plaats van de Stichting Sterevenementen Haaksbergen. De overeengekomen vergoeding is door de Stichting Sterevenementen Haaksbergen aan het bedrijf overgemaakt.



te waarborgen". Ten derde bepalen de algemene voorwaarden dat de opdrachtgever zich aansprakelijk stelt voor alle schade jegens derden en sluiten elke aansprakelijkheid van de opdrachtnemer - behoudens grove nalatigheid - uitdrukkelijk uit.

Het betrokken bestuurslid heeft de overeenkomst omstreeks 20 september getekend. Rond dezelfde tijd heeft hij telefonisch contact gehad met het bedrijf, om te informeren welke voorbereidingen de stichting moest treffen voor de demonstratie. Aangezien het bedrijf in dat gesprek niet aangaf dat veiligheidsmaatregelen getroffen moesten worden, heeft het bestuurslid aangenomen dat geen bijzondere maatregelen nodig waren voor een veilig verloop van de middag. Op 24 september maakte de penningmeester van de stichting het overeengekomen bedrag over aan het bedrijf.

## 2.4 Vergunningverlening

Aan het eind van de middag van 17 september, elf dagen voor het evenement, gaf de voorzitter van de stichting bij de balie van het gemeentehuis het formulier af waarop de Stichting Sterevenementen een evenementenvergunning aanvraag voor AutoMotorSportief 2014. In het veld 'opmerkingen' van het formulier had de stichting, door de verwijzing "z.o.z", op een aparte pagina aangegeven welke onderdelen het evenement omvatte. Over de *monster truck* vermeldde hij daar het volgende: "Tijdens het evenement worden demonstraties gedaan door en/of met [...] 1500 pk Monstertruck". Een dag later werd deze aanvraag ingeschreven in het postsysteem van de gemeente.

Op maandag 22 september begon een ambtenaar van de werkeenheden Vergunningen aan de behandeling van de aanvraag voor AutoMotorSportief 2014.

### Hoe komt een evenementenvergunning in Haaksbergen tot stand?

De behandeling van een aanvraag voor een evenementenvergunning kent, naast het informeel vooroverleg, drie stadia. Eerst wordt vastgesteld of de aanvraag in behandeling genomen kan worden (ontvankelijkheidstoets). Daarna volgt de inhoudelijke behandeling, waarbij wordt vastgesteld of er een grond is om de aanvraag te weigeren. Als dat niet het geval is, wordt een beschikking opgesteld, waarin de burgemeester vergunning verleent en voorschriften stelt waaraan de aanvrager van de vergunning zich moet houden. Op grond van deze beschikking kan toezicht en, zo nodig, handhaving plaatsvinden.

Vergunningen voor evenementen behoren in de gemeente Haaksbergen (circa 24.000 inwoners) tot het taakveld Algemene Plaatselijke Verordening (APV), horeca en bijzondere wetten. Dit taakveld valt onder de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, werkeenheden Vergunningen (circa 40 personen). Twee ambtenaren hebben mandaat om een evenementenvergunning te verlenen. Zij behandelen jaarlijks ongeveer 70 aanvragen voor een evenementenvergunning en ongeveer 100 meldingen.

De dagelijkse coördinatie en verdeling van werkzaamheden worden afgestemd met de senior ambtenaar Vergunningen.<sup>13</sup>

De gemeente Haaksbergen hanteert geen interne regels en procedures voor de behandeling van aanvragen voor een evenementenvergunning, en kent geen evenementenbeleid. De behandelend ambtenaren hebben ruime handelingsvrijheid binnen het kader van de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene Plaatselijke Verordening, de mandaatregeling en de regionale handreiking veiligheid bij publieksevenementen. De mandaatregeling bepaalt slechts dat afstemming met de burgemeester nodig is bij een 'bestuursgevoelige zaak'. Of daarvan sprake is, wordt overgelaten aan de inschatting van de ambtenaar zelf.

Bij een eerste controle van de aanvraag bleek dat deze onvolledig was. De verplichte plattegronden en een situatietekening van het evenemententerrein ontbraken. Omdat de voorzitter van de stichting al per e-mail had toegezegd deze documenten op een later moment alsnog te leveren, zag de behandelend ambtenaar geen aanleiding om de aanvraag niet al in behandeling te nemen. Ook de late aanleverdatum, slechts elf dagen voor het evenement, was geen belemmering voor de ontvankelijkheid van de aanvraag.<sup>14</sup>

De Onderzoeksraad constateert dat de aanvraag ook in een ander opzicht niet volledig was. Namelijk, het standaard aanvraagformulier voor de evenementenvergunning van de veiligheidsregio Twente vereist dat de aanvrager een draaiboek van het evenement toevoegt. In de praktijk hanteert de gemeente Haaksbergen dit vereiste echter niet voor zogeheten A-evenementen (zie onder).<sup>15</sup>

Vervolgens begonnen de ambtenaren met de inhoudelijke behandeling van de aanvraag. Als eerste stap registreerde een van de ambtenaren van de werkeenheid Vergunningen het evenement in de regionale evenementenkalender. Op grond van deze registratie bepalen de hulpdiensten hun in te zetten capaciteit. Als onderdeel van deze registratie wordt het evenement geclassificeerd, aan de hand van kenmerken van het evenement waaraan automatisch punten worden toegekend.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Op het aanvraagformulier voor de evenementenvergunning is vermeld dat de aanvraag acht weken voorafgaande aan het evenement in het bezit van de gemeente moet zijn. Dit houdt verband met art. 1.2, eerste lid van de Algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente Haaksbergen, dat bepaalt dat het bevoegd gezag binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag voor een vergunning een beslissing neemt. Bovendien bepaalt de APV (art. 1.3. eerste lid) dat het bevoegd gezag kan besluiten om een aanvraag voor een vergunning niet te behandelen wanneer deze minder dan drie weken vóór de benodigde datum wordt ingediend.

<sup>14</sup> De gemiddelde formatie-omvang van de gemeente Haaksbergen bedraagt 6,72 fte per 1.000 inwoners. Dat komt vrijwel overeen met het landelijk gemiddelde (6,8) voor gemeenten uit deze grootteklasse. De gemiddelde leeftijd van het ambtenarenbestand (49) ligt iets boven het landelijk gemiddelde (47,6). Cijfers 2013. Bron: CBS, A+O Fonds Gemeenten, Gemeente Haaksbergen.

<sup>15</sup> Ten tijde van de aanvraag hanteerde de gemeente Haaksbergen een verouderd standaard aanvraagformulier, waarop niet een draaiboek, maar een calamiteitenplan wordt vereist. Inmiddels hanteert de gemeente het meest actuele aanvraagformulier.

<sup>16</sup> Veiligheidsregio Twente (2013). Handreiking advisering veiligheid en gezondheid bij grootschalige publieksevenementen in Twente, versie 1.0.

### **Risicoclassificatie in de evenementenkalender**

In de meeste veiligheidsregio's wordt een regionale evenementenkalender gehanteerd, op basis waarvan de hulpdiensten een inschatting maken van de in te zetten capaciteit. Evenementen die op deze kalender worden geplaatst, ontvangen een classificatie. Doorgaans wordt, overeenkomstig de landelijke Handreiking evenementenveiligheid, een onderscheid gemaakt in drie klassen, aangeduid als A-, B- en C-evenementen. C-evenementen zijn 'zware' evenementen, waarvoor per definitie een zogenaamd multidisciplinair advies van de hulpdiensten vereist is; A-evenementen zijn 'lichte' evenementen, die de gemeente geacht wordt zelfstandig te kunnen afhandelen. Een classificatie als A-evenement impliceert echter geen afwezigheid van risico's.

De classificatie van evenementen is gebaseerd op een score, die tot stand komt door aan diverse kenmerken van het evenement punten toe te kennen. De precieze inhoud van het evenement en specifieke risico's die daaraan verbonden zijn, wegen in het berekenen van deze score niet mee. Wel wordt een aantal verschillende 'soorten' evenementen onderscheiden (markt, house party, autosportevenement, etc.), die elk tot een andere score leiden.

De classificatie van AutoMotorSportief 2014 kwam uit op een A-evenement. Binnen de veiligheidsregio Twente is afgesproken dat gemeenten aanvragen voor A-evenementen in beginsel zelfstandig afhandelen, hoewel zij in voorkomende gevallen de lokale deskundigheid van hulpdiensten of de veiligheidsregio kunnen inschakelen.

Nadat het evenement was ingevoerd in de evenementenkalender, heeft de ambtenaar, als 'sjabloon' voor de beschikking, een kopie gemaakt van de beschikking uit 2013 en deze doorgestuurd naar de andere ambtenaar van de werkeenheid, met daarbij de opmerking dat het dossier niet volledig was. Deze zou de aanvraag afhandelen.

De andere ambtenaar raadpleegde het aanvraagformulier, maar nam geen kennis van de inhoud van de afzonderlijke programmaonderdelen van het evenement. Ook zag hij geen aanleiding om nader advies te vragen over de aanvraag, bijvoorbeeld om meer informatie over de programmaonderdelen te verkrijgen. Wel had hij op 22 september aanvullend telefonisch contact met de voorzitter van de stichting om te verifiëren of de overeengekomen aanrijroutes inderdaad vrij zouden blijven van obstakels. In dat gesprek is de inhoud van het afsluitende programmaonderdeel van AutoMotorSportief 2014 niet ter sprake geweest.

De ambtenaar kwam tot de slotsom dat er geen grond was om de vergunning te weigeren en maakte de definitieve beschikking.<sup>17</sup> In deze beschikking is, net als in 2013, het volgende voorschrift opgenomen: "er dienen voldoende maatregelen te worden getroffen ter bevordering van de veiligheid van de bezoekers van de stuntshow; hiertoe dient een deugdelijke voorziening getroffen te zijn (dranghekken). Deze dranghekken

<sup>17</sup> De aanvraag voor de evenementenvergunning en de beschikking zijn als bijlagen opgenomen bij dit rapport.

dienen te zorgen dat het publiek op een afstand komt te staan van tenminste 10 meter.” Dit voorschrift is zo geformuleerd om de risico’s te beheersen die verbonden waren aan het afsluitende programmaonderdeel van AutoMotorSportief 2013. Toen stond onder andere een *crane drop* op het programma, waarbij een stuntman zich in een autowrak vanuit een hijskraan naar beneden laat vallen. Aan de beschikking voor AutoMotorSportief 2014 is hetzelfde voorschrift verbonden, hoewel dat niet ziet op de beheersing van risico’s die verband houden met de *monster truck*.

Het is opvallend dat de aanvraag voor AutoMotorSportief 2013 nog een andere veiligheidsmaatregel noemde, die noch in de beschikking van 2013 noch die van 2014 als voorschrift is opgenomen. Omdat in dat jaar ook een zogenoemde *auto roll over* was gepland, had de organisator zich (op aanraden van de toenmalige leverancier) ertoe verplicht om geen publiek in de rijrichting toe te staan. De aanvraag uit 2013, waaruit deze informatie had kunnen worden benut, is echter niet betrokken in de behandeling van de aanvraag voor 2014.

Op 24 september tekende de ambtenaar namens de burgemeester de beschikking en zond deze naar de voorzitter van de stichting. Omdat het evenement vier dagen later al zou plaatsvinden en in de tussentijd geen gemeentelijke publicatie meer zou verschijnen, heeft hij ervan afgezien om de beschikking te publiceren.

Op 25 september leverde de voorzitter van de stichting de plattegronden aan die een verplicht onderdeel van de aanvraag vormen. De vergunning was toen al verleend. De behandelend ambtenaar heeft in deze nieuwe informatie geen aanleiding gezien om de beschikking te heroverwegen. Ook op 25 september bracht de behandelend ambtenaar enkele wijzigingen aan in de registratie van AutoMotorSportief 2014 in de regionale evenementenkalender. Hij wijzigde het soort evenement van ‘tourritten’ (2 punten in de classificatie) naar ‘demonstratie’ (6 punten in de classificatie).<sup>18</sup> Daarnaast verhoogde hij het verwachte aantal bezoekers omdat het evenement gehouden zou worden op een koopzondag, wat extra publiek trekt. Hiermee nam het puntenaantal van het evenement toe tot 15, wat van het evenement een B-evenement maakte. Volgens de afspraken binnen de veiligheidsregio had de gemeente voor een B-evenement advies moeten aanvragen aan de individuele hulpdiensten.<sup>19</sup> Echter, deze verandering in de score van het evenement in de regionale risicoclassificatie vormde geen aanleiding om alsnog advies te vragen, de beschikking in te trekken of aanvullende voorschriften te stellen. Ook zag de behandelend ambtenaar geen aanleiding dit met zijn collega te bespreken, die de risicoclassificatie bij de eerste invoering in de evenementenkalender had uitgevoerd.

---

<sup>18</sup> Het is opvallend dat de ambtenaar niet ‘auto- en motorsportevenementen’ als evenementsoort koos. Echter, aangezien de evenementsoort ‘demonstratie’ evenveel punten scoort als ‘auto- en motorsportevenementen’, zou dat voor de definitieve classificatie geen verschil hebben gemaakt.

<sup>19</sup> Opvallend is dat in de evenementenkalender in twee velden een classificatie wordt genoemd. De classificatie op basis van het puntenaantal blijkt na de laatste wijziging inderdaad te zijn veranderd van A naar B; in het veld ‘definitieve classificatie’ is de classificatie van AutoMotorSportief 2014 gehandhaafd als A-evenement. De Onderzoeksraad heeft niet kunnen achterhalen wat hiervan de oorzaak is.

## 2.5 Opbouw van het demonstratieterrein

Op 28 september begonnen vrijwilligers van de stichting in de ochtend aan de opbouw van het demonstratieterrein op de parkeerplaats waar de afsluiting van AutoMotorSportief 2014 zou plaatsvinden. Zij plaatsten de dranghekken die eerder door de gemeente waren geleverd. In het midden van het terrein plaatsten zij zes autowrakken. De autowrakken waren conform telefonisch overleg met de vrouw van de chauffeur van de *monster truck* ontdaan van beglazing en vloeistoffen. Twee van de wrakken werden conform afspraak ontdaan van de wielen om te kunnen fungeren als een soort helling waarlangs de *monster truck* zou aanrijden.

Het bedrijf arriveerde en begon aan de preparatie van zijn voertuigen. De chauffeur en zijn assistent inspecteerden het terrein en bevonden alles in orde. Een kraandrijver heeft, op aanwijzing van de chauffeur van de *monster truck*, de zes wrakken op hun definitieve plaats gezet. Het organiserend bestuurslid heeft tijdens de voorbereiding gesproken met de chauffeur. In dat gesprek heeft hij benadrukt dat de stichting niet uit was op hoge snelheden. De chauffeur verzekerde hem daarop 'dat hij het rustig aan zou doen'.

Twee buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) van de gemeente waren tijdens het evenement belast met algemene controletaken in de openbare ruimte. Zij zijn niet voortdurend aanwezig geweest bij de opbouw van het demonstratieterrein, maar liepen rond door het centrum van Haaksbergen waar gelijktijdig ook de kermis en de koopzondag plaats hadden. Geen van beide BOA's zag op enig moment aanleiding om actie te ondernemen. De BOA's waren niet specifiek belast met toezicht op de evenementen die op dat moment gaande waren. Zij beschikten niet over een kopie van de evenementenvergunning voor AutoMotorSportief en hadden ook geen handhavende bevoegdheden.<sup>20</sup> Ook de wijkagent surveilleerde in het centrum van Haaksbergen, samen met een nieuwe collega die hij aan het inwerken was. Zij hebben tijdens hun twee surveillancerondes het parkeerterrein waarop het afsluitende programmaonderdeel plaatsvond, overgeslagen.

Rond de middag was de inrichting van het demonstratieterrein gereed. Het wachten was op het moment dat de demonstratie kon beginnen.

---

<sup>20</sup> De BOA's behoren tot de werkeenheden Handhaving die, evenals de werkeenheden Vergunningen, is ondergebracht in de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.

## Bezwaar tegen de vergunning

Na het ongeval zijn verschillende bezwaren tegen verlening van de vergunning ingediend. Op 18 februari 2015 oordeelde de commissie bezwaarschriften van de gemeente Haaksbergen dat een deel van deze bezwaren gegrond zijn. De commissie oordeelde onder meer dat de burgemeester als bevoegd gezag de gevraagde evenementenvergunning had kunnen weigeren met een beroep op de openbare veiligheid; dat hij meer informatie bij de aanvrager had moeten opvragen, en advies had moeten inwinnen; dat hij de belangen van de aanvrager onvoldoende heeft afgewogen tegen die van de bezoekers van het evenement; en dat hij aan de vergunning geen handhaafbare voorschriften verbonden heeft. De commissie adviseerde de burgemeester om de verlening van de evenementenvergunning voor AutoMotorSportief 2014 te herroepen.

Ondanks het advies heeft de burgemeester de evenementenvergunning bij besluit op bezwaar (d.d. 10 maart 2015) in stand gelaten. Hij overweegt onder meer dat hij beschikte "over alle relevante gegevens voor zover het betreft de algemene veiligheid in de openbare ruimte." Ook stelt hij dat hij dient "te toetsen aan de openbare veiligheid en openbare orde. Dat betekent dat getoetst dient te worden of in het geval van een calamiteit voldoende voorzorgsmaatregelen getroffen zijn. Uit de vergunning blijkt dat aan deze eisen is voldaan."

## 2.6 Conclusie

Op grond van de in dit hoofdstuk beschreven gebeurtenissen concludeert de Onderzoeksraad dat geen van de betrokken partijen zich heeft ingespannen om de risico's die verbonden zijn aan een demonstratie met een *monster truck* te identificeren en te beheersen.

Het bedrijf dat de demonstratie uitvoerde, heeft de demonstratie doorgang laten vinden terwijl de marge voor fouten van de bestuurder of technisch falen van het voertuig uiterst beperkt was, gezien de omvang van het terrein, de dimensies van de *monster truck* en het ontbreken van een fysieke barrière die het publiek kon beschermen. In de voorbereiding heeft het bedrijf bovendien geen maatregelen benoemd die de stichting moest nemen om de demonstratie veilig te kunnen laten plaatsvinden, buiten het plaatsen van dranghekken. De Onderzoeksraad maakt hieruit op dat het bedrijf de risico's van zijn eigen activiteiten onvoldoende doorgrondde, of zich niet verantwoordelijk achtte om deze risico's te benoemen en te beheersen.

De stichting heeft, als organisator van het evenement en opdrachtgever van het bedrijf, nagelaten om, eigenstandig dan wel in overleg met het bedrijf, te identificeren welke risico's aan de demonstratie verbonden waren. Zij heeft per mail twee pogingen gedaan om navraag bij het bedrijf te doen over de veilige uitvoerbaarheid van de demonstratie, maar heeft dit onderwerp laten rusten toen het bedrijf niet reageerde. Omdat de

stichting de risico's niet kende, heeft zij ook niet kunnen bepalen of en onder welke voorwaarden zij die risico's aanvaardbaar vond.

De burgemeester, als bestuursorgaan van de gemeente belast met de afgifte van de evenementenvergunning en toezicht op evenementen, heeft geen kennis genomen van de specifieke inhoud van het evenement AutoMotorSportief 2014. Hierdoor heeft de normstellende taak van de gemeente geen invulling gekregen: aan de vergunning zijn geen voorschriften verbonden die de primair verantwoordelijken ertoe dwingen om de risico's die verband houden met de demonstratie van de *monster truck* afdoende te beheersen. Omdat de gemeente haar normstellende taak niet heeft ingevuld, is zij aan het handhaven van die norm niet toegekomen.

De beslissing welke mate van veiligheid aanvaardbaar is en in welke mate veiligheid moet of mag concurreren met andere belangen, komt toe aan de gemeente en haar bestuursorganen. De Onderzoeksraad constateert dat de betrokken partijen de risico's van de demonstratie niet hebben geïdentificeerd. Daardoor is een afweging van veiligheid ten opzichte van andere belangen niet mogelijk geweest, en is de vraag niet aan de orde geweest of de demonstratie met de *monster truck* onder de gegeven omstandigheden überhaupt had mogen plaatsvinden.

Alles overziende is de conclusie gerechtvaardigd dat, in het geval van AutoMotorSportief 2014, het geheel van vergunningverlening, toezicht en handhaving amper heeft bijgedragen aan een veilig verloop van het afsluitende programmaonderdeel.

De evenementenvergunning voor AutoMotorSportief 2014 heeft niet gefungeerd als prikkel voor de organisator van het evenement en het coureursbedrijf om de risico's van de demonstratie adequaat te beheersen. De vergunning heeft amper bijgedragen aan de veiligheid van de demonstratie met de *monster truck*.

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de vraag waardoor de evenementenvergunning voor AutoMotorSportief 2014 geen effectieve waarborg voor veiligheid van de demonstratie met de *monster truck* was. Een antwoord op die vraag is van belang omdat dit aanknopingspunten biedt om de effectiviteit van het instrument te verbeteren. Twee factoren komen aan de orde: de mate van alertheid in het proces van vergunningverlening (hoofdstuk 3) en de mate waarin de betrokken ambtenaren (kunnen) beschikken over de vereiste kennis en vaardigheden (hoofdstuk 4).

## 3 GEBREK AAN ALERTHEID

---

3.1 Alertheid bij vergunningverlening essentieel.....	38
3.2 Taakuitvoering vergunningverleners .....	40
3.3 Perceptie van het evenement.....	42
3.4 Evaluatie en intercollegiale toetsing .....	45
3.5 Betrokkenheid management.....	46
3.6 Betrokkenheid van de burgemeester.....	48
3.7 Politiek-maatschappelijke factoren.....	50
3.8 Conclusie.....	52



## 3 GEBREK AAN ALERTHEID

In het voorgaande hoofdstuk trok de Onderzoeksraad de conclusie dat geen van de partijen die betrokken was bij de totstandkoming van de vergunning voor AutoMotorSportief 2014 de gevaren herkende die verbonden waren aan de demonstratie van de *monster truck*. De evenementenvergunning heeft dus niet bijgedragen aan een veilig verloop van dit onderdeel van het evenement.

Dit en het volgende hoofdstuk gaan in op de vraag waarom de evenementenvergunning voor AutoMotorSportief 2014 geen effectieve waarborg voor veiligheid was.

### 3.1 Alertheid bij vergunningverlening essentieel

Onder welke omstandigheden draagt vergunningverlening bij aan de veiligheid van evenementen? In hoofdstuk 1 beschreven we de taakverdeling tussen de gemeentelijke overheid en de organisator van een evenement. De organisator van het evenement heeft, samen met eventuele leveranciers, de verantwoordelijkheid om de risico's die verbonden zijn aan het evenement zo goed mogelijk te beheersen, terwijl de overheid bewaakt dat de openbare veiligheid niet in het geding komt.

De evenementenvergunning is een instrument dat aan die verdeling van verantwoordelijkheden invulling zou moeten geven. De vergunning komt tot stand in een interactie tussen de overheid en de organisator van het evenement, waarin zij afspraken maken over een zodanige beheersing van risico's dat de openbare veiligheid gewaarborgd is. De vergunning zelf is het sluitstuk van die interactie en vormt de basis voor toezicht en handhaving.

Uit bovenstaande schets mag duidelijk zijn dat de Onderzoeksraad veel waarde hecht aan de kwaliteit van de interactie tussen overheid en organisator. In wezen is die interactie meer bepalend voor de veiligheid van het evenement dan de inhoud van de beschikking die eruit voort komt. In het beste geval maakt een kritisch gesprek tussen overheid en organisator onderdeel uit van deze interactie. In dat gesprek moet de gemeente zich ervan overtuigen dat de organisator, in samenspraak met zijn eventuele leveranciers, de risico's van het evenement zodanig beheerst dat de openbare veiligheid niet in het geding komt.

De gemeente heeft veel invloed als het gaat om het besluit om het evenement toe te staan, maar beschikt niet vanzelfsprekend over alle informatie die noodzakelijk is voor een goed besluit. Per definitie bestaat een informatieachterstand op de organisator, die immers het beste van de inhoud van het evenement op de hoogte is. Om een goed besluit te kunnen nemen, moet het kritische gesprek daarom leiden tot antwoorden op een aantal vragen. Ten eerste moet de gemeente inzicht krijgen in de plannen van de

organisator. Wat is de organisator van plan? Heeft de organisator het plan goed doordacht? Ten tweede is het nodig om te achterhalen of de organisator inzicht heeft in de risico's. Ten slotte moet de gemeente inzicht krijgen in de vraag of de organisator de risico's voldoende heeft beheerst, zodat het evenement geen bedreiging voor de openbare veiligheid vormt.

Het belang van de openbare veiligheid rechtvaardigt dat de gemeente in het gesprek met de organisator een behoedzame, alerte grondhouding aanneemt: een milde vorm van wantrouwen is gepast. Een gunstig neveneffect van deze kritische bejegening kan bovendien zijn dat de organisator zich realiseert dat zijn risicobeheersing tekort schiet of dat hij niet alle risico's in beeld heeft. Zo kan de vergunningverlening hem aansporen om zijn verantwoordelijkheid beter invulling te geven. In het uiterste geval kan de burgemeester de vergunning weigeren, waardoor de organisator zijn plannen niet kan uitvoeren.

De Onderzoeksraad constateert dat in de wijze waarop de evenementenvergunning voor AutoMotorSportief 2014 werd verleend, de noodzakelijke scherpste volkomen ontbrak. Door dit gebrek aan alertheid voldeed de interactie tussen de gemeente en de organisator van het evenement niet aan het ideaalbeeld dat hierboven is geschetst en was de vergunning geen effectieve waarborg voor de bescherming van de openbare veiligheid.

Het gebrek aan alertheid uit zich op een aantal punten. Ten eerste bleek dit op uitvoeringsniveau. De behandelend ambtenaar nam geen kennis van de specifieke inhoud van de afzonderlijke programmaonderdelen, noch op papier noch in het voorgesprek of in het telefonische contact dat later volgde. De aanvraag werd pas elf dagen voordat het evenement zou plaatsvinden ingediend, was incompleet maar werd toch in behandeling genomen. De aanvraag is op een procedurele wijze afgehandeld. De gemeente vroeg geen advies aan de hulpdiensten en vroeg de organisator niet om een draaiboek of calamiteitenplan. Er werd een classificatie toegekend aan het evenement, de aanvraag werd gecontroleerd op compleetheit en vervolgens werden enkele ontbrekende gegevens aangevuld. De beschikking was vrijwel een kopie van die uit 2013, waarin geen aanvullende voorschriften werden gesteld die pasten bij de inhoud van het evenement zoals het in 2014 werd georganiseerd.

Ten tweede komt de gebrekkige alertheid van het vergunningverleningproces tot uiting in het handelen van het management van de gemeentelijke organisatie, in het bijzonder de afdelingsmanager. Het management liet de inrichting en uitvoering van het proces van vergunningverlening geheel over aan de betrokken ambtenaren. Het vormde zich geen beeld van de algehele wijze waarop die de vergunningverlening uitvoerden. Het creëerde geen vorm van kwaliteitsborging en kwaliteitsverbetering, noch de randvoorwaarden die nodig zijn om vergunningverlening als een veiligheidskritisch proces te laten functioneren.

Ten derde is een gebrek aan alertheid terug te zien in het handelen van de burgemeester. Die hield zich niet bezig met de inhoud van vergunningen waarvoor hij, als bevoegd

gezag, verantwoordelijk was. De burgemeester was van mening dat hij niet op de hoogte hoefde te zijn van de specifieke inhoud van een evenement, omdat verlening van de vergunning gemandateerd was aan de behandelend ambtenaar. Hij zag echter geen aanleiding om zich te bemoeien met de wijze waarop de verlening van evenementenvergunningen in het algemeen verloopt.

Hierna zullen we ingaan op de factoren die bijdroegen aan de hierboven genoemde gebreken van het vergunningverleningproces. Deze factoren zijn niet uniek voor de situatie in Haaksbergen. Uit het onderzoek blijkt dat deze risicofactoren ook in andere gemeenten aan de orde kunnen zijn en de vitaliteit (en daarmee de effectiviteit) van de vergunningverlening bedreigen.

### 3.2 Taakuitvoering vergunningverleners

De behandelend ambtenaar heeft geen kennis genomen van de specifieke inhoud van het evenement. Weliswaar is een voorschrift opgenomen in de beschikking dat de organisator verplicht tot het treffen van enkele generieke beschermingsmaatregelen, zoals het plaatsen van dranghekken, maar er werd niet getoetst of deze maatregelen in verhouding stonden tot de mogelijke risico's die zich konden voordoen. Deze werkwijze past bij de opvatting dat de organisator primair verantwoordelijk is voor de wijze waarop hij de risico's beheerst.

Deze opvatting is in Haaksbergen, in vergelijking met andere gemeenten die de Onderzoeksraad in dit onderzoek heeft gesproken, opvallend sterk aanwezig. Dit komt vermoedelijk voort uit afspraken die de Twentse gemeenten in 2010 hebben gemaakt binnen het verband van de veiligheidsregio. In de jaren daarvoor was een praktijk gegroeid waarin gemeente, brandweer, politie en GHOR de aanvrager van een evenementenvergunning uitgebreide hulp boden bij de aanvraag. De overheidsdiensten vulden de beheersing van de risico's in, waardoor in feite een deel van de verantwoordelijkheid van de organisator voor de veiligheid van het evenement overgenomen werd. Het verschijnen van een nieuwe regionale handreiking evenementenveiligheid grepen de overheidsdiensten aan om veel van de verantwoordelijkheid die in de voorgaande jaren geleidelijk was overgenomen door de gemeenten en de hulpdiensten, terug te leggen bij de organisatoren van evenementen. Aan deze 'normalisering' van verantwoordelijkheden heeft de veiligheidsregio destijds uitgebreid aandacht besteed, onder meer door een reeks voorlichtingsbijeenkomsten voor gemeenteambtenaren en organisatoren van evenementen in de regio.<sup>21</sup> In deze bijeenkomsten is gewezen op de verantwoordelijkheid van de organisator zoals die is vastgelegd in de regionale handreiking: *de organisator is verantwoordelijk voor de te treffen veiligheids- en gezondheidsvoorzieningen en eventuele daarbij horende maatregelen.*<sup>22</sup>

<sup>21</sup> De voorzitter van de Stichting Sterevenementen is bij één van deze bijeenkomsten aanwezig geweest.

<sup>22</sup> Veiligheidsregio Twente (2013). Handreiking advisering veiligheid en gezondheid bij grootschalige publiekevenementen in Twente, p. 9. Zoals de titel zegt, staan in de Handreiking grootschalige evenementen centraal. Voor de behandeling van (aanvragen voor) kleinschalige evenementen bevat de Handreiking slechts summiere informatie.

De Onderzoeksraad onderschrijft het uitgangspunt dat de aanvrager van de evenementenvergunning, als primair verantwoordelijke partij, zijn risico's moet kennen en beheersen. Echter, degenen die namens het bevoegd gezag de evenementenvergunning verlenen, moeten zich er naar de opvatting van de Onderzoeksraad altijd actief van overtuigen dat deze partij op een goede wijze invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid, opdat de openbare veiligheid gewaarborgd blijft. Dat is per definitie niet mogelijk zonder kennis te nemen van de inhoud (en daarmee de specifieke risico's) van het evenement. Een behandelend ambtenaar kan aan zijn verantwoordelijkheid niet adequaat invulling geven zonder over deze informatie te beschikken. In dit licht getuigt de eigen verklaring van één van de betrokkenen, die stelt de omschrijving van de inhoud van het evenement op de aanvraag over het hoofd gezien te hebben, van een onjuiste taakopvatting. Immers, het ontbreken van informatie over inhoud van het evenement had naar het oordeel van de Onderzoeksraad altijd moeten leiden tot het doen van navraag bij de aanvrager over deze inhoud of, in het uiterste geval, het weigeren van de vergunning.

Overigens bevat de Handreiking ook duidelijke uitgangspunten ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de gemeente, die de opvatting van de Onderzoeksraad ondersteunen. Hierover stelt de Handreiking het volgende. De gemeente "... heeft een centrale taak voor het borgen van de veiligheid bij evenementen door middel van het stellen van regels". Daarbij is het van belang dat "... maatregelen en voorschriften worden afgestemd op de specifieke risico's van het evenement". De wijze waarop de aanvraag voor AutoMotorSportief 2014 is behandeld, wijst erop dat de ambtenaren van de gemeente Haaksbergen van deze verantwoordelijkheid niet geheel doordrongen waren.

Het lijkt erop dat de aanvraag voor AutoMotorSportief 2014 vooral is getoetst op de vraag of de gevolgen van een eventuele calamiteit goed kunnen worden opgevangen. Met andere woorden: is de locatie van het evenement voldoende bereikbaar voor de hulpdiensten, zijn er voldoende blusmiddelen, is er EHBO-capaciteit, vormt de aard en samenstelling van het publiek een bijzonder risico, et cetera. Getoetst aan deze criteria vormde het evenement naar het oordeel van de behandelend ambtenaar geen bedreiging van de openbare veiligheid en kon de vergunning dus verleend worden.<sup>23</sup>

In deze benadering schuilt naar het oordeel van de Onderzoeksraad een misvatting. De kans dat zich een calamiteit voordoet is weliswaar onbekend, maar om de aard van mogelijke calamiteiten te kunnen inschatten en deze op te kunnen vangen is het wel degelijk nodig om kennis te nemen van de specifieke risico's van de inhoud van het evenement en de wijze waarop de aanvrager van de vergunning deze risico's voornemens is te beheersen.

---

<sup>23</sup> De burgemeester zegt hierover: "...Wel dien ik te toetsen aan de openbare veiligheid en de openbare orde. Dat betekent dat getoetst dient te worden of in geval van een calamiteit voldoende voorzorgsmaatregelen genomen getroffen zijn." (besluit op bezwaar, 10 maart 2015).

Bij de behandeling van de evenementenvergunning voor AutoMotorSportief 2014 kon de specifieke beschrijving van de inhoud van het evenement over het hoofd worden gezien, doordat deze informatie niet als absoluut noodzakelijk voor de beoordeling van de aanvraag werd beschouwd. Dit getuigt naar het oordeel van de Onderzoeksraad van een onjuiste taakopvatting.

### 3.3 Perceptie van het evenement

Ook de algehele perceptie van het evenement heeft naar het oordeel van de Onderzoeksraad bijgedragen aan de weinig alerte behandeling van de aanvraag. AutoMotorSportief werd algemeen gezien als een gemoedelijk, 'braderie-achtig' evenement met weinig risico's. Daaraan heeft ongetwijfeld bijgedragen dat het evenement al jaren werd georganiseerd en zich tot dan toe nooit noemenswaardige incidenten hadden voorgedaan. Ook stonden de organiserende stichting en haar voorzitter ter plaatse goed bekend.

De perceptie lijkt bovendien te zijn geweest dat het evenement al jaren dezelfde inhoud had. Dat is echter niet het geval; het programma heeft zich gaandeweg wel degelijk ontwikkeld, waarbij activiteiten met een ander risicoprofiel werden bedacht. Tot begin deze eeuw was er het zogenaamde Sportief Weekend, een evenement met loop- en wielervedstrijden. Dit ontwikkelde zich tot het Defilé Classique, waaruit het huidige AutoMotorSportief voortkwam. In de loop der jaren ontstond de gewoonte om als afsluitend programmaonderdeel iets bijzonders te organiseren. Vooral bij dit afsluitende onderdeel nam het veiligheidsrisico langzamerhand toe, wat de laatste drie edities illustreren. In 2012 was er een vrachtauto met straalmotor. In 2013 werd er, naast 'auto domino' en een *auto roll over* ook een *crane drop* uitgevoerd waarbij een stuntman zich in een autowrak vanuit een hijskraan naar beneden liet vallen. In 2014, een editie die werd aangekondigd met 'gigantisch veel auto- en motorspektakel in het centrum', stond dus de demonstratie van een *monster truck* op het programma.



1500 pk monstertruck

Northsidefreestyle

Quad met straalmotor

Barkruk met V8

Special cars

Klassieke brommers

Custom bikes

Oldtimers

Toilethuisje met straalmotor

Een tourrit en show voor oldtimers (opgave via [www.senstuning.nl](http://www.senstuning.nl)) • Tourrit (oldtimer) motoren, brommers en trikes (vertrek 10.30 uur vanaf De Kalter, gewoon aansluiten en meerijden) • Vele behoorlijk aangepakte specialcars met vleugeldeuren, spoilers, verlaagd, special paint, enz. • Accessoires, kleding en toebehoren • Brandweer demonstraties • muziek • doorlopende spectaculaire shows met motoren en auto's

**Gigantisch veel auto en motor spektakel in het centrum**

**STER**  
evenementen

[www.sterevenementen.nl](http://www.sterevenementen.nl)

Figuur 6. De aankondiging voor AutoMotorSportief 2014 op Facebook.

De verandering van het evenement van vooral sportief (Sportief Weekend) naar meer gericht op koetsen (Defilé Classique) en auto's, motoren en stunts (AutoMotorSportief) is geleidelijk verlopen. Het gevoel dat het evenement braderie-achtig en gemoedelijk was bleef echter, zowel bij de organisatoren als bij de gemeente. Het risicoprofiel van het evenement veranderde, maar de benadering van de risico's van het evenement door gemeente en organisator bleef dezelfde. Door het uitblijven van incidenten was er ook geen concrete aanleiding om nog eens kritisch de gevaren van individuele onderdelen van het evenement te beoordelen.

Opvallend is dat de organisator in de aanloop van het evenement van 2013 bij de gemeente expliciet aandacht heeft gevraagd voor de risico's van de *auto roll over* die hij wilde organiseren. Naar aanleiding van dit signaal heeft de vergunningverlening bij deze editie inhoudelijk wel aandacht besteed aan (een gedeelte van) de risico's van de act. Ook bij een ander evenement in Haaksbergen waar het optreden van een *monster truck* aan de orde zou zijn, heeft de vergunningverlener wel inhoudelijk gekeken.<sup>24</sup> In dit laatste geval was sprake van een nieuwe, onbekende organisator en een locatie die nog niet eerder als evenementenlocatie was gebruikt. Bij signalen of zaken die afweken van het bekende was er, ondanks de eerder beschreven taakopvatting, dus wel een trigger om

<sup>24</sup> Dit betreft een evenement dat in dezelfde periode zou plaatsvinden. Voor dit evenement was al een vergunning verleend, maar uit pietet met de slachtoffers van het ongeval op 28 september heeft de aanvrager besloten om het evenement te annuleren.

meer inhoudelijk naar de activiteiten te kijken. Bij AutoMotorSportief 2014 waren dergelijke triggers afwezig.

Het gevaar van risico-onderschatting bij 'herhalings evenementen' wordt breed gedeeld. De Onderzoeksraad heeft diverse ambtenaren uit andere gemeenten gesproken die dit gevaar uit hun eigen werkpraktijk herkennen. Bovendien betreft een groot deel van de evenementen waarvoor vergunning wordt aangevraagd een 'herhalings evenement'.<sup>25</sup> Ook breder is dus het risico reëel dat gewoontevorming en veronderstelde bekendheid met het evenement en de organisatoren, eraan bijdraagt dat de vergunningverlening verwordt tot een administratieve handeling.

Ook verkeerd gebruik van het risicoclassificatie-instrument dat onderdeel vormt van de regionale evenementenkalender, heeft bijgedragen aan een onderschatting van de risico's van AutoMotorSportief 2014. Zoals eerder is opgemerkt, is deze classificatie louter bedoeld om een behandelaanpak te kiezen voor de aanvraag. Als instrument voor risicoanalyse van het evenement schiet hij tekort, onder meer omdat de onderliggende indicatoren maar op een deel van de risico's gericht zijn. De indicatoren hebben namelijk geen betrekking op de inhoudelijke invulling van het evenement, maar zijn gericht op de locatie en het publiek. Wat er precies gebeurt tijdens het evenement zelf wordt niet meegenomen in de weging. Een evenement met een groot publiek of met een publiek waaraan een risicoprofiel hangt, krijgt automatisch een zwaardere classificatie dan een evenement zoals in Haaksbergen met een relatief klein publiek. Welk gevaar dit publiek loopt door de aard van het evenement speelt in de classificatie nauwelijks een rol. In de behandeling die volgt na de classificatie moeten daarom risicofactoren voor het specifieke evenement worden geïdentificeerd, en de bijbehorende beheersmaatregelen worden geëvalueerd.<sup>26</sup>

De Onderzoeksraad wijst op een tweetal bijkomende kwetsbaarheden waartoe het gebruik van een risicoclassificatie-instrument kan leiden. Ten eerste versterkte in Haaksbergen de classificatie van AutoMotorSportief 2014 als A-evenement het gevoel dat het een risicoloos evenement betrof. Dit heeft eraan bijgedragen dat geen analyse heeft plaatsgevonden van de risico's en geen beoordeling van de voorgestelde beheersmaatregelen. Ten tweede heeft de Onderzoeksraad de indruk dat de ambtenaren hun informatiebehoefte in belangrijke mate laten bepalen door de gegevens die zij ten behoeve van de risicoclassificatie moeten invullen. Dit kan ertoe leiden dat cruciale informatie die nodig is om een inschatting te maken van de risico's van een evenement niet wordt opgevraagd. Zo bezien heeft het instrument van risicoclassificatie, bij verkeerd gebruik, eerder een veiligheidsondermijnend dan een veiligheidsbevorderend effect.

---

<sup>25</sup> In een niet-representatieve steekproef (N=65) gaven behandelend ambtenaren aan dat meer dan de helft van de aanvragen voor een evenementenvergunning een 'herhalings evenement' betreft.

<sup>26</sup> NIBRA (2009), *Leidraad veiligheid publieksevenementen*. Deze Leidraad is de bron waaraan de risicoclassificatie in de Twentse Handreiking is ontleend. Overigens gaat de Handreiking van de Veiligheidsregio niet in op de beperkingen van de risicoclassificatie.



Bij 'herhalings evenementen' waarvan de inhoud bekend verondersteld wordt, bestaat het gevaar van risico-onderschatting. In Haaksbergen was dit het geval. Het gemoedelijke karakter van het evenement, het goede imago van de organisator, en fouten in het gebruik van het regionale instrument voor risicoclassificatie droegen hier verder aan bij.

### 3.4 Evaluatie en intercollegiale toetsing

Al eerder is opgemerkt dat het proces van vergunningverlening voor evenementen in Haaksbergen niet systematisch werd geëvalueerd. Dat geldt ook voor de verlening van individuele vergunningen: zo was er geen sprake van systematische terugkoppeling vanuit het toezicht naar de vergunningverleners over het verloop van het evenement. Maar ook de algehele gang van zaken ten aanzien van de behandeling van aanvragen voor een evenementenvergunning werd niet van tijd tot tijd kritisch tegen het licht gehouden. Daardoor ontbrak het aan feedback op de kwaliteit van hun werk, iets wat noodzakelijk is om te blijven leren en verbeteren. Juist bij een veiligheidskritisch proces als vergunningverlening voor evenementen is zulke feedback van groot belang.

In dit verband wijst de Onderzoeksraad ook op het ontbreken van systematische intercollegiale toetsing bij de totstandkoming van evenementenvergunningen in Haaksbergen. Hoewel de mandaatregeling vereist dat elke beschikking door twee personen werd gezien, vond intercollegiale toetsing in de praktijk alleen plaats als degene die de aanvraag behandelde daartoe het initiatief nam. Dat is bij de aanvraag voor AutoMotorSportief 2014 niet gebeurd. Ook toetsing door de ambtenaar openbare orde en veiligheid, die in veel gemeenten optreedt als adviseur van de burgemeester, was in Haaksbergen geen vanzelfsprekendheid.<sup>27</sup> Geen van beide vormen van toetsing hebben bij de vergunning voor AutoMotorSportief 2014 plaatsgevonden.<sup>28</sup>

Meer in het algemeen wordt de gemeentelijke organisatie van Haaksbergen in diverse eerdere onderzoeken getypeerd als een eilandjescultuur, waarin het not done is voor collega's om zich uit eigen beweging te bemoeien met het werk van een ander.<sup>29</sup> Mogelijk heeft deze cultuur ook in de behandeling van de aanvraag voor AutoMotorSportief 2014 een rol gespeeld. De gemeente heeft te kampen met de naweeën van een reeks conflicten in het management, organisatieveranderingen en een precaire financiële situatie. Het ambtelijk apparaat is herstellende van een lange periode van verwaarlozing.<sup>30</sup> De

<sup>27</sup> De ambtenaar openbare orde en veiligheid ziet voor zichzelf een rol bij de meer ingewikkelde evenementen, ook al is dat niet formeel zo beschreven. Aangezien AutoMotorSportief 2014 door de behandelend ambtenaren als een A-evenement met gering risico was ingeschat, kwam hij niet in beeld.

<sup>28</sup> Inmiddels wordt elke aanvraag voor een evenementenvergunning besproken in een gezamenlijk overleg met de hulpdiensten, waarbij ook de afdeling juridische zaken de ambtenaar openbare orde en veiligheid betrokken zijn. Bovendien wordt op elke conceptbeschikking een controle uitgevoerd door de afdeling juridische zaken.

<sup>29</sup> Zie onder andere onderzoek uitgevoerd door Pool Management en Organisatie (titelloos, 2014), in opdracht van het college van burgemeester en wethouders.

<sup>30</sup> Rekenkamercommissie Haaksbergen (2014). Ritmestoornissen in de Haaksbergse gemeentelijke organisatie.

Onderzoeksraad vermoedt dat deze omstandigheden het vermogen en de bereidheid tot kritische (zelf)reflectie in de ambtelijke organisatie hebben aangetast.

Hoewel de Onderzoeksraad de hierboven beschreven verzameling gebreken niet in gelijke samenstelling bij andere gemeenten heeft aangetroffen, zijn ook deze constatering niet uniek voor Haaksbergen. In veel gemeenten, vooral de wat kleinere, is van een systematische evaluatie van het proces van vergunningverlening geen sprake. Of vergunningverleners iets terughoren over het verloop van het evenement, wordt aan de alertheid van toezichthouders en daarmee aan het toeval, overgelaten.

Ten aanzien van intercollegiale toetsing constateert de Onderzoeksraad dat gemeenten grofweg twee inrichtingsvormen hanteren voor het proces van vergunningverlening voor evenementen. In het ene model wordt de aanvraag behandeld door één behandelend ambtenaar, die naar gelang de inhoud van de aanvraag ertoe kan besluiten om de expertise van anderen te mobiliseren. Dit model wordt in Haaksbergen gehanteerd. In het andere model wordt elke aanvraag behandeld in een commissie, waarin expertise is vertegenwoordigd uit verschillende disciplines binnen (en soms ook buiten) de gemeentelijke organisatie. In dit model fungeert de behandelend ambtenaar als dossierhouder en procesregisseur. Het mag duidelijk zijn dat intercollegiale toetsing in dit laatste model steviger is verankerd.

Het gedeelte van het ambtelijk apparaat dat zich in de gemeente Haaksbergen bezighoudt met (de veiligheid van) evenementen fungeert niet als een lerende organisatie. Het proces noch de individuele vergunningen werden systematisch geëvalueerd en de collegiale toetsing was te beperkt.

### **3.5 Betrokkenheid management**

In de voorgaande paragraaf constateerden we in de wijze waarop het proces van vergunningverlening voor evenementen functioneert diverse gebreken, die leiden tot risico's voor de kwaliteit van de vergunningverlening. In het verlengde van deze constatering blijkt dat in Haaksbergen het management van de ambtelijke organisatie amper betrokken was bij het inrichten of aansturen van dit proces.

De afdelingsmanager vormde zich geen beeld van de algehele gang van zaken of de totstandkoming van individuele beschikkingen. Hij ging er vanuit dat de ambtenaar altijd weet wanneer er geëscaleerd moet worden naar een hoger niveau in de organisatie, zonder dat hiervoor een raamwerk was vastgelegd of er regelmatig overleg over plaatsvond. Hoewel hij het ontbreken van expliciete procesbeschrijvingen of onderlinge werkafspraken voor de behandeling van de evenementenvergunning onwenselijk vindt, accepteert hij deze situatie gezien het ontwikkelingsstadium waarin het gemeentelijk apparaat zich bevindt. Daarbij komt dat de afdelingsmanager een grote afdeling onder zijn hoede heeft, waarin diverse politiek gevoelige dossiers zijn aandacht opeisen. Zelf

heeft hij geen kennis van het APV-domein, waartoe evenementenvergunningen behoren. Om deze redenen lijkt hij zich niet bewust te zijn geweest van het feit dat het verlenen van evenementenvergunningen een veiligheidskritisch proces is, dat zijn bemoeienis nodig had.

De afdelingsmanager stond hierin niet alleen. De gemeentesecretaris noch zijn collega-managers spraken hem aan op de wijze waarop hij de verlening van evenementenvergunningen aanstuurde. Niemand van hen leek dat te beschouwen als een proces waarbij betrokkenheid van het management noodzakelijk was. Door hun gebrek aan sturing en kritische betrokkenheid werden de vergunningverlenende ambtenaren niet uitgedaagd tot reflectie op de wijze waarop zij hun werk deden en moesten zij hieraan naar eigen inzicht invulling geven.

De Onderzoeksraad vindt het opvallend dat het management in dit verband wees op de mandaatregeling, die de ambtenaren het mandaat geeft om aanvragen voor een evenementenvergunning namens de burgemeester af te handelen. De overtuiging lijkt te bestaan dat de mandaatregeling intensieve bemoeienis met de vergunningverlening onnodig maakt.<sup>31</sup> De Onderzoeksraad is echter een tegengestelde opvatting toegedaan. Juist wanneer een werknemer een grote mate van autonomie geniet in de uitvoering van zijn werkzaamheden, is het van belang dat leidinggevenden zich hierbij betrokken blijven tonen en bewaken dat hij op een juiste manier invulling aan zijn autonomie geeft. Door deze betrokkenheid achterwege te laten, wordt de werknemer opgezadeld met een verantwoordelijkheid die hij onmogelijk kan dragen: van hem wordt dan in feite verwacht dat hij zelf signaleert of hij zijn taken nog naar behoren uitvoert.<sup>32</sup>

De vraag in hoeverre managementbetrokkenheid een probleem is bij andere gemeenten dan Haaksbergen levert een diffuus beeld op. Van doorslaggevend belang lijkt te zijn in hoeverre het inrichten en aansturen van de verlening van evenementenvergunningen past bij de overige taken van de manager. Vergunningverlening wordt algemeen beschouwd als een beheerstaak: altijd belangrijk, zelden urgent. Naarmate de manager een diverser takenpakket heeft, waartoe ook onderwerpen behoren die grotere politiek-bestuurlijke urgentie hebben, neemt het risico toe dat vergunningverlening op de achtergrond raakt. Daarom is van grote invloed in welke mate de verantwoordelijke bestuurder - de burgemeester - er blijk van geeft belang te hechten aan deze taken. Bestuurlijke focus en *managerial* focus gaan hand in hand.

Het management van de gemeente Haaksbergen richtte zich op politiek gevoelige dossiers en was niet betrokken bij de inrichting en aansturing van het proces van vergunningverlening.

31 In zekere zin geldt bemoeienis zelfs als onwenselijk: de gemeente heeft in het verleden het bewuste besluit genomen om mandaat 'diep in de organisatie' neer te leggen, om ambtenaren te stimuleren verantwoordelijkheid te nemen.

32 In eerdere publicaties heeft de Onderzoeksraad naar deze managementbetrokkenheid verwezen als het *recht op toezicht* dat elke werknemer heeft.

### 3.6 Betrokkenheid van de burgemeester

De burgemeester is bevoegd gezag voor het verlenen van de evenementenvergunning. Deze bevoegdheid heeft hij gemandateerd aan de ambtenaren in het taakveld Algemene Plaatselijke Verordening (APV), horeca en bijzondere wetten, met de voorwaarde dat de andere ambtenaar parafeert voor akkoord.<sup>33</sup> Uit het onderzoek blijkt dat de burgemeester niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van de vergunning voor AutoMotorSportief 2014. De behandelend ambtenaar heeft geen aanleiding gezien om hem te consulteren.

Het mandateren van de bevoegdheid om een evenementenvergunning te verlenen, is zeer gebruikelijk binnen gemeenten en op zich ook niet onwenselijk. Echter, hoe meer de mandaatgever op afstand komt te staan van de dagelijkse uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid, hoe belangrijker het is dat hij toetst of degenen aan wie het mandaat wordt verleend hieraan op de juiste wijze invulling kunnen geven. Hij kan daarop niet eenvoudig vertrouwen, maar moet zich er actief van vergewissen.

De Onderzoeksraad vindt dat de burgemeester van Haaksbergen onvoldoende actief toezag op de invulling van het door hem verleende mandaat inzake de evenementenvergunning. Zijn houding is tamelijk afstandelijk, wat hij rechtvaardigt met hetzelfde argument dat ook het management hanteert: hij ging ervan uit dat de vergunningverlenende ambtenaren professionals zijn, die weten wat ze doen en zelf kunnen inschatten in welke gevallen de persoonlijke bemoeienis van de burgemeester nodig is. Weliswaar heeft hij geregeld contact met de ambtenaren uit het taakveld APV, maar die contacten zijn gericht op actuele bijzonderheden. Ook in het periodieke overleg tussen de burgemeester en de politie komen evenementen alleen aan de orde wanneer sprake is van bijzonderheden. De burgemeester wijst de suggestie van algemene betrokkenheid bij de inrichting en het functioneren van het proces van vergunningverlening van de hand; het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de taak door de ambtenaar is opgedragen aan het management en is daarmee een collegeverantwoordelijkheid.

Hoewel dit laatste standpunt van de burgemeester strikt formeel gesproken juist is, verbaast de Onderzoeksraad zich over deze opvatting. Hij vindt deze niet passen bij de rol van de burgemeester, die als bestuursorgaan van de gemeente een brede verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid draagt. Tot deze verantwoordelijkheid behoort naar de mening van de Onderzoeksraad ook het tonen van bemoeienis met en betrokkenheid bij de algehele gang van zaken op het gebied van vergunningverlening voor evenementen. Immers, door te laten blijken dat de burgemeester als bevoegd gezag belang hecht aan een zorgvuldige vergunningverlening, kan hij een stimulans en inspiratiebron zijn voor het ambtelijk apparaat. Omgekeerd heeft bestuurlijke desinteresse negatieve gevolgen voor de vitaliteit van vergunningverlening. Zonder zichtbaar bestuurlijk draagvlak ligt marginalisering op de loer. De betrokken medewerkers moeten voldoende geoutilleerd worden en blijven voor het uitvoeren van de aan hen gemandateerde bevoegdheid. Of het realiseren van zulke randvoorwaarden de verant-

---

<sup>33</sup> Mandaatregeling Gemeente Haaksbergen. De Onderzoeksraad heeft niet kunnen vaststellen of bij de beschikking voor AutoMotorSportief 2014 aan het "2 parafen"-vereiste is voldaan.

woordelijkheid van een ander is, doet daarbij niet ter zake: de mandaatgever - de burgemeester - heeft immers de taak om te bepalen of het verlenen van mandaat wel of niet verantwoord is.

Dat is eens te meer van belang wanneer het mandaat zonder duidelijke kaders wordt verleend, zoals in Haaksbergen het geval was. In de mandaatregeling is niet duidelijk omschreven in welke gevallen een mogelijk veiligheidsrisico aan de burgemeester gemeld zou moeten worden, noch wanneer en hoe de behandelend ambtenaar het mandaat terug kan of moet leggen op een hoger niveau in de organisatie. De mandaatregeling bepaalt slechts dat afstemming met de mandaatgever moet plaatsvinden wanneer wordt afgeweken van een verplicht advies, wanneer het beleidskader onduidelijkheid oplevert of wanneer 'in redelijkheid ingeschat kan worden dat het om een 'bestuursgevoelige' zaak gaat'. Deze bepaling geldt voor alle aan de ambtelijke organisatie verleende mandaten en zijn per onderwerp niet nader gespecificeerd. Daarom rust op de burgemeester de verantwoordelijkheid om de uitvoering van zijn mandaat zelf te specificeren.

Het summiere karakter van de Haaksbergse mandaatregeling is niet uitzonderlijk. In veel gemeenten wordt de tekenbevoegdheid voor beschikkingen op vergunningsaanvragen zonder specifieke voorwaarden gemandateerd. Ook het niveau waarop in Haaksbergen mandaat gegeven wordt - laag in de organisatie, in plaats van op managementniveau - is niet uitzonderlijk en hoeft ook niet bezwaarlijk te zijn. Hierbij tekent de Onderzoeksraad wel aan dat de gemeente Haaksbergen ten aanzien van evenementen geen beleid kent, en evenmin een goed omschreven systematiek van risico-inschatting voor evenementen hanteert. Daardoor hebben de mandaathouders een zeer ruime handelingsvrijheid. In zo'n situatie is het juist van belang dat mandaathouder en mandaatgever geregeld met elkaar spreken, zodat de mandaathouder een goed begrip heeft van de wijze waarop de mandaatgever wil dat het mandaat wordt ingevuld. Door zonder duidelijke kaders, instructies of casusoverstijgend overleg veel vertrouwen te stellen in het handelen van de ambtenaren en verder afstand te houden, legt de burgemeester teveel verantwoordelijkheid op hun schouders. Het wordt dan immers volledig aan de mandaathouder overgelaten om in te schatten voor welke risico's de burgemeester bestuurlijke verantwoordelijkheid wil dragen, en in welke gevallen hij geconsulteerd moet worden.

Niet alleen voor de beoordeling van specifieke aanvragen, maar ook voor de algehele taakuitvoering van ambtenaren die zich bezighouden met evenementenveiligheid is naar de opvatting van de Onderzoeksraad nauwe betrokkenheid van de burgemeester gewenst. Door als bevoegd gezag zichtbare betrokkenheid te tonen en zich te manifesteren als bestuurlijk eigenaar, erkent de burgemeester de status van vergunningverlening als een veiligheidskritisch proces. De burgemeesters die de Onderzoeksraad heeft gesproken, onderschrijven deze zienswijze. Zij menen dat de burgemeester het ambtelijk apparaat moet 'richten' op de waarden die hij in het veiligheidsdomein belangrijk vindt. Hij dient 'zijn eigen ongemak te organiseren' om voldoende scherp te houden op veiligheidsaspecten in de vergunningverlening voor evenementen. Dit impliceert dat de burgemeester ervoor zorgt dat zijn ambtenaren bestuurlijke sensitiviteit voor veiligheid ontwikkelen en behouden, weten waar ze alert op moeten zijn en zo nodig dilemma's of risico's aan hem voorleggen.

Hoe de bestuurlijke betrokkenheid van de burgemeester bij het proces van vergunningverlening gestalte moet krijgen, kan van gemeente tot gemeente verschillen. Uit gesprekken die de Onderzoeksraad voerde met andere burgemeesters blijkt dat de schaalgrootte van de gemeentelijke organisatie hierin een belangrijke bepalende factor is. In grotere gemeenten en gemeenten waar veel evenementen plaatsvinden, beschikt de burgemeester doorgaans over een gespecialiseerde en goed bezette afdeling voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (of soortgelijke benaming). Mits hij de ambtenaren op die afdeling vooraf heldere instructies en kaders voor de normstelling meegeeft, vergewist de burgemeester zich daarmee van voldoende prikkels voor een alert vergunningverleningsproces. Hij kan ervan op aan dat de risico's conform zijn wensen beheerst worden en dat ambtenaren hem waarschuwen als zich dilemma's of grote risico's voordoen, zodat hij daarin zelf een afweging kan maken.

In kleinere gemeenten, zoals Haaksbergen, zijn er door personele en budgettaire beperkingen meestal minder mogelijkheden om het op deze manier te organiseren. Dat maakt een grotere persoonlijke betrokkenheid van de burgemeester bij het vergunningverleningsproces noodzakelijk. Hij kan daaraan onder meer invulling geven door geregeld zelf met de betrokken ambtenaren contact te onderhouden over risicobeheersing bij evenementen, zowel in individuele gevallen als bij het doornemen van de algemene gang van zaken. Zo blijven de ambtenaren zich bewust van de verantwoordelijkheid die zij namens de burgemeester dragen en kunnen zij dilemma's aan hem voorleggen.

In het licht van bovenstaande valt het de Onderzoeksraad op dat de ambtenaar openbare orde en veiligheid in Haaksbergen slechts een marginale rol is toebedeeld in de gang van zaken rond evenementen. Hij adviseert de vergunningverlenende ambtenaren als zij daarom vragen, maar houdt zich verder op de achtergrond. Hij fungeert daarmee niet als de 'oren en ogen' van de burgemeester binnen de ambtelijke organisatie die proactief signaleert of betrokkenheid van de burgemeester wenselijk is. Uit gesprekken met burgemeesters van andere gemeenten komt naar voren dat de ambtenaar openbare orde en veiligheid (of soortgelijke functionaris) bij hen wel deze rol vervult.

De burgemeester stelde zich, ondanks zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid, niet op als bestuurlijk eigenaar van de vergunningverlening voor evenementen.

### **3.7 Politiek-maatschappelijke factoren**

Ten slotte is sprake van vier factoren van politiek-maatschappelijke aard die de vitaliteit van de vergunningverlening voor evenementen bedreigen.

Ten eerste hechten gemeenteraden, burgemeesters en colleges van burgemeester en wethouders er doorgaans veel belang aan om evenementen op hun grondgebied maximaal te faciliteren. Veiligheid wordt daarbij in algemene zin belangrijk gevonden, maar wordt niet snel geaccepteerd als argument om een evenement geen doorgang te

laten vinden. De dominante perceptie onder politici en bestuurders is dat evenementen goed zijn voor de naam van de gemeenten, de leefbaarheid en de lokale economie. Het belang dat wordt gehecht aan evenementen creëert een dynamiek waarin het moeilijk is om een vergunning te weigeren. Ambtenaren blijken hierdoor onwillekeurig te worden beïnvloed. Zij weten dat het hun niet in dank wordt afgenomen wanneer zij 'moeilijk doen' over een aanvraag en laten deze overweging een rol spelen in hun oordeel. Dit risico wordt zonder uitzondering herkend door alle behandelend ambtenaren die de Onderzoeksraad gesproken heeft. Zij wijzen er ook op dat de burgemeester de aangewezen figuur is om, vanuit zijn brede bestuurlijke verantwoordelijkheid voor openbare veiligheid, tegenwicht te bieden aan deze tendens.

Ten tweede lijkt de ervaren afstand tussen het gemeentebestuur en de lokale bevolking een rol te spelen. In kleinere gemeenten is deze afstand doorgaans wat kleiner, waardoor de interactie tussen het bestuur en de bevolking meer wordt beïnvloed door persoonlijk vertrouwen. In Haaksbergen speelt dit nadrukkelijk. 'Een man een man, een woord een woord' is, zoals een van de gesprekspartners van de Onderzoeksraad het uitdrukte, een belangrijke waarde. De gemeente had vertrouwen in de organisator van AutoMotor-Sportief. De Onderzoeksraad acht het aannemelijk dat dit vertrouwen mede bepalend is geweest voor de haast achteloze wijze waarop de vergunning is verleend. Dit verschijnsel blijkt herkenbaar voor ambtenaren uit andere kleinere gemeenten. De Onderzoeksraad wil hiermee niet impliceren dat persoonlijk vertrouwen slecht is, of dat vergunningverlening 'ontmenselijkt' zou moeten worden. Maar het is wel van belang dat de betrokken ambtenaren en bestuurders zich bewust zijn van de mogelijke risico's die aan dit vertrouwen verbonden zijn en ervoor waken dat zij voldoende scherp te behouden.

Ten derde maken steeds verder teruglopende budgetten het noodzakelijk om scherpe keuzes te maken waaraan de beschikbare middelen worden uitgegeven. Veel betrokkenen die de Onderzoeksraad gesproken heeft, geven aan dat gemeenteraden in deze context geneigd zijn prioriteit te geven aan zichtbare dossiers waarmee zij zich in politiek opzicht kunnen onderscheiden. Vaak gaat dit ten koste van de middelen voor beheerstaken (waaronder vergunningverlening vaak wordt geschaard), wat zich kan uiten in een suboptimale personele bezetting, beperkte gelegenheid tot scholing, gebrekkige ICT-voorzieningen en wat dies meer zij.

Ten vierde zien gemeenten zichzelf steeds meer als 'dienstverlener'. Het uitgangspunt is hierbij dat de gemeente burgers en bedrijven zo goed en efficiënt mogelijk moet bedienen en hierbij zo min mogelijk last moet bezorgen. De opstelling van de gemeente Haaksbergen is illustratief. Die nam de aanvraag van de organisator van AutoMotor-Sportief in behandeling, ook al kwam die veel te laat binnen. Uit de gesprekken die de Onderzoeksraad voerde, bleek dat de behandelend ambtenaren veel oog hadden voor de redenen waarom de organisator de vergunning niet eerder kon aanvragen. Ze waren hem, mede vanwege het belang van het evenement en zijn goede naam, graag ter wille.

De hierboven beschreven factoren versterken elkaar en dreigen zo de vitaliteit van de vergunningverlening te ondergraven. Al met al ontstaat over het verlenen van evenementenvergunningen uit het onderzoek het beeld van een proces onder druk, dat op veel plaatsen het risico loopt om gemarginaliseerd te raken en te verworden tot een



administratieve handeling met weinig toegevoegde waarde voor de veiligheid van het evenement.

De druk om evenementen vooral door te laten gaan en zo min mogelijk last te bezorgen aan burgers en bedrijven, draagt eraan bij dat vergunningverlening verwordt tot administratieve handeling waarin niet kritisch getoetst wordt of de organisator de risico's beheerst.

### **3.8 Conclusie**

Alles overziende komt de Onderzoeksraad tot de volgende conclusie. In het proces van vergunningverlening ontbrak het aan alertheid op bestuurlijk, management- en uitvoerend niveau in de gemeentelijke organisatie van Haaksbergen. Bestuur en management onderkenden de vergunningverlening niet als een veiligheidskritisch proces, en zorgden niet voor een omgeving waarin deze taak goed kon worden uitgevoerd. Daardoor maakten zij de kwaliteit van uitvoering volledig afhankelijk van het functioneren van de betrokken ambtenaren, die er een te beperkte taakopvatting op nahielden en mede daardoor onzorgvuldig waren in de wijze waarop zij de aanvraag behandelden.

## 4 KWETSBARE KENNIS

---

4.1	Kennis bij vergunningverlening essentieel .....	54
4.2	Kennis organisatoren variabel .....	55
4.3	Kennis en vaardigheden vergunningverleners kwetsbaar.....	58
4.4	Specifieke kennis is moeilijk te mobiliseren .....	59
4.5	Kennisdeling in de kinderschoenen .....	60
4.6	Conclusie .....	61

## 4 KWETSBARE KENNIS

---

In het voorgaande hoofdstuk trok de Onderzoeksraad de conclusie dat het in de gemeente Haaksbergen ontbrak aan de noodzakelijke alertheid bij de behandeling van de evenementenvergunning voor AutoMotorSportief. Daardoor was de vergunning geen effectieve waarborg voor de openbare veiligheid.

In dit hoofdstuk belichten we een tweede voorwaarde voor effectieve vergunningverlening: het vermogen van de gemeente om kennis en vaardigheden te mobiliseren die nodig zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen.

### 4.1 Kennis bij vergunningverlening essentieel

Om te kunnen beoordelen of een evenementenvergunning kan worden verleend, is voldoende kennis van zaken nodig in het gemeentelijk apparaat. Dit gaat enerzijds om algemene kennis en vaardigheden die nodig zijn om te kunnen beoordelen in hoeverre de aanvrager van de evenementenvergunning de risico's van het evenement in kaart heeft gebracht. Anderzijds is ook inhoudelijke kennis over specifieke risico's nodig, om te kunnen beoordelen of de voorgenomen beheersing van die risico's de openbare veiligheid in voldoende mate waarborgt.

De handelwijze van de behandelend ambtenaren in Haaksbergen rechtvaardigt de vraag of zij, naast het in het vorige hoofdstuk geconstateerde gebrek aan een alerte grondhouding, in voldoende mate beschikken over deze kennis en vaardigheden. Zoals eerder is gememoreerd, hebben zij geen kennis genomen van de inhoud van AutoMotorSportief 2014, onder meer omdat eerdere edities van het evenement zonder problemen waren verlopen. Toch is een bekend ervaringsfeit dat het langdurig uitblijven van ongelukken vaak leidt tot verslapping van de aandacht voor risicobeheersing. Zo gezien had *juist* het feit dat AutoMotorSportief al lange tijd verliep zonder problemen aanleiding moeten zijn om scherp te kijken naar de wijze waarop de organisator zijn risico's beheerste. Ook hadden de ambtenaren vertrouwen in de aanvrager van de vergunning, terwijl onduidelijk blijft waarop dat vertrouwen was gebaseerd. Dit wekt de indruk dat hun ook de kennis en vaardigheden ontbraken om te komen tot een gefundeerde inschatting van het risicobeheersend vermogen van deze aanvrager.

Gaandeweg het onderzoek werd duidelijk dat de beschikbaarheid van kennis en vaardigheden bij het verlenen van evenementenvergunningen een vraagstuk is dat leeft in meer gemeenten dan Haaksbergen alleen. Om te kunnen vaststellen in hoeverre gemeenten beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om de risicobeheersing door organisatoren van evenementen te beoordelen, is een brede verkenning uitgevoerd onder vergunningverleners verspreid over heel Nederland. De conclusie is dat het

mobiliseren van relevante kennis en expertise bij gemeenten vaak een knelpunt blijkt te zijn bij de behandeling van aanvragen voor een evenementenvergunning.

Achtereenvolgens gaan we in dit hoofdstuk in op het kennisniveau van evenementenorganisatoren, knelpunten ten aanzien van het mobiliseren van kennis binnen de gemeentelijke organisatie en de kwaliteit en beschikbaarheid van extern advies. We concluderen dat, hoewel vergunningverlenende ambtenaren zich breed bewust lijken te zijn van het belang van kennis van risico's en beheersmaatregelen, de mate waarin deze kennis effectief wordt aangewend in de vergunningsprocedure te wensen overlaat. Dit geldt in het bijzonder voor weinig voorkomende activiteiten (zoals de demonstratie van een *monster truck*) waaraan mogelijk risico's verbonden zijn die niet onmiskenbaar behoren tot de competentie van één van de vaste partners in het proces van vergunningverlening, zoals brandweer, GHOR en politie. Of de gemeente Haaksbergen in staat is om inhoudelijke kennis over specifieke risico's zoals een *monster truck* te mobiliseren, is minder makkelijk te beantwoorden. Immers, de ambtenaren hebben geen kennis genomen van de inhoud van het programma.

## 4.2 Kennis organisatoren variabel

Het proces van vergunningverlening berust op de veronderstelling dat de organisator in staat is om de informatie te verstrekken die nodig is om een besluit te kunnen nemen.<sup>34</sup> Dit betekent dat de organisator zich heeft verdiept in de risico's die samenhangen met zijn evenement, die overziet en weet hoe die beheerst kunnen worden. Deze veronderstelling lijkt echter lang niet altijd op te gaan.

Het handelen van de organisator van AutoMotorSportief in Haaksbergen is hiervoor illustratief. Uit de gesprekken die de Onderzoeksraad voerde, bleek dat het stichtingsbestuur veiligheid van de evenementen in algemene zin belangrijk vond. Toch bracht de stichting niet op een systematische manier de risico's van het evenement in kaart, noch dacht zij na over de beheersing daarvan. Ook heeft de stichting bij het contracteren van het bedrijf dat de demonstratie met de *monster truck* zou uitvoeren, weinig aandacht besteed aan de veiligheid.

Het gebrek aan aandacht voor veiligheid was echter geen onwil. Het bestuur van de stichting bestaat uit vrijwilligers met beperkte kennis van de risico's die met een evenement als AutoMotorSportief 2014 gemoeid zijn. Ook de andere vrijwilligers die betrokken waren bij de organisatie van het evenement hadden deze kennis niet: de voorzitter van de stichting omschrijft hen als bevlogen enthousiastelingen, die 'gewoon iets leuks voor de mensen in hun gemeente willen neerzetten'. Voor zover enige gedachte is gewijd aan de vraag of de demonstratie van een *monster truck* wel een passend programmaonderdeel was, is het stichtingsbestuur ervan uitgegaan dat de expertise van het gecontracteerde bedrijf voldoende waarborgen voor de veiligheid van het publiek zou bieden.

---

<sup>34</sup> Deze veronderstelling is vastgelegd in artikel 4:2, lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht: "de aanvrager verschaft [voorts] de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen."

Tijdens het evenement worden demonstraties  
gedaan door en/of met:

- Motorstuntteam Northside Freestyle
- 1500pk Monstertruck
- Bartrak op V8 motor
- Quad met straalmotor
- Toitethuisje met straalmotor

Voordereest is er een tourrit voor klassieke  
auto's, klassieke brommers, trikes en motoren.

Verder worden tentoongesteld: 16 sportieve  
klassieke auto's, motoren, klassieke brommers, trikes,  
special coers, custom bikes, Auto's van autodede

Ten støtte demonstraties door de Brandweer.

Figuur 7. Fragment uit de aanvraag voor de evenementenvergunning.

De verwachting was dat dit bedrijf de stichting wel attent zou maken op eventuele aandachtspunten voor de veilige uitvoering van de demonstratie, zodat passende maatregelen getroffen konden worden.<sup>35</sup> In dit verband wijst de Onderzoeksraad nog op de gang van zaken in 2013. Toen heeft de stichting, op aangeven van de leverancier van de toen geprogrammeerde auto roll over en andere stunts, wél in de vergunningaanvraag

<sup>35</sup> Uit eerdere evenementen blijkt dat het stichtingsbestuur inderdaad actie onderneemt wanneer een opdrachtnemer hen attendeert op een veiligheidsrisico.

opgenomen dat in de rijrichting geen publiek zou plaats nemen. Dit illustreert dat de stichting de veiligheid van het evenement afhankelijk maakt van het kennisniveau, het inzicht in risico's en de risicobeheersing door de leveranciers die uitvoering geven aan het evenement.<sup>36</sup>

Uit het onderzoek blijkt dat de hierboven beschreven situatie niet uitzonderlijk is. Veel evenementenvergunningen in Nederland worden aangevraagd door 'niet-professionele' organisatoren met een ideële doelstelling, zoals sport- en winkeliersverenigingen of buurtcomités.<sup>37</sup> Dit type organisaties draait doorgaans voor een groot deel op vrijwilligers, wier primaire motivatie is om iets voor hun buurt of achterban tot stand te brengen. Daarbij worden niet bewust risico's genomen, maar evenmin worden veiligheidsrisico's bewust in kaart gebracht of beheerst. Veel 'niet-professionele' organisatoren blijken zich er niet van bewust dat zij, en niet de gemeente, verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheid van het evenement. Daar komt nog bij dat het verloop in de besturen en actieve vrijwilligers van dit type organisaties vaak hoog is, waardoor opgedane kennis slecht behouden blijft. Ook zijn budgetten klein, waardoor het inhuren van externe adviescapaciteit ten aanzien van veiligheid alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde is. Kortom, het vermogen van veel organisatoren om de veiligheid van hun evenement te waarborgen is beperkt.

Het gebrek aan kennis van risico's en risicobeheersing bij veel organisatoren plaatst gemeenten voor een dilemma. Gemeenten hechten eraan dat evenementen op hun grondgebied plaatsvinden en maatschappelijk initiatief van verenigingen en stichtingen juichen zij van harte toe. Veel gemeenten kiezen dan ook een milde opstelling. Wanneer zij twijfels hebben over het vermogen van de organisator om risico's te identificeren en te beheersen, grijpen zij dat niet onverkort aan als reden om de vergunning te weigeren. In plaats daarvan wordt geprobeerd om de organisator in de aanvraagprocedure voor de evenementenvergunning zodanig te begeleiden dat toch een acceptabel niveau van veiligheid bestaat. Zij stellen bijvoorbeeld veel inhoudelijke vragen, of geven de aanvrager uitgebreide uitleg over het doel en het verloop van de vergunningsprocedure. Deze benadering vergroot de noodzaak om aan de zijde van de gemeente toegang te hebben tot relevante inhoudelijke kennis.

Het gebrek aan kennis van risico's en risicobeheersing bij veel organisatoren en de wens van gemeenten om evenementen toch door te laten gaan, vergroten het belang van toegang tot kennis over risico's en risicobeheersing aan de kant van gemeenten.

<sup>36</sup> De Onderzoeksraad merkt op, dat dit 'rijrichtingsvereiste' wel in de aanvraag voor de vergunning van 2013 is vermeld, maar niet als voorschrift in de beschikking is opgenomen. Evenmin bevat de beschikking een voorschrift dat terugverwijst naar de ingediende aanvraag.

<sup>37</sup> In een niet-representatieve steekproef (N=65) gaven behandelend ambtenaren aan dat ongeveer driekwart van de evenementenvergunningen wordt aangevraagd door niet-professionele organisatoren.

### 4.3 Kennis en vaardigheden vergunningverleners kwetsbaar

Gemeentelijke organisaties hanteren sterk uiteenlopende benaderingen om een aangevraagde evenementenvergunning inhoudelijk te beoordelen. In sommige gemeenten is sprake van één behandelend ambtenaar, die naar gelang de inhoud van de aanvraag de expertise van collega's mobiliseert. In andere gemeenten wordt juist elke aanvraag besproken in een commissie waarin verschillende expertises vertegenwoordigd zijn. De behandelend ambtenaar is dan vooral procesregisseur.

Ongeacht de gekozen procesinrichting is de kennis en expertise van de behandelend ambtenaar op het gebied van risico-inventarisatie en risicobeheersing van belang. Uit het onderzoek rijst een diffuus beeld van deze kennis en expertise op. We rapporteren hieronder enkele bevindingen uit het onderzoek.

Personen met een middelbare algemeen-juridische achtergrond zijn onder de vergunningverlenende ambtenaren sterk vertegenwoordigd. Een achtergrond in risicobeheersing en/of veiligheid, zoals hogere of integrale veiligheidskunde, komt wel voor maar is, zeker bij kleinere gemeenten en de wat oudere ambtenaren, minder gangbaar.<sup>38</sup>

Wat opvalt, is dat vergunningverlenende ambtenaren hun werk overwegend niet als een vak op zich zien: zij voelen zich in de eerste plaats gemeenteambtenaar, hun professionele identiteit als vergunningverlener lijkt niet sterk ontwikkeld. Een beroepsvereniging ontbreekt, waardoor collectieve reflectie op de inhoud van het werk en de daarvoor benodigde kennis en vaardigheden niet plaatsvindt. Het onderlinge contact beperkt zich vaak tot de eigen collega's en die van buurgemeenten, met wie (per e-mail) casusoverleg over ingewikkelde aanvragen gevoerd wordt. Door het gebrek aan onderling contact en collectieve reflectie op het werk is de diversiteit in competenties en attitudes groot.

Daarbij valt op dat cursussen en (bij)scholingstrajecten die zich specifiek richten op deze groep ambtenaren veelal een juridische invalshoek hebben en niet of nauwelijks ingaan op de herkenning en inhoudelijke beoordeling van veiligheidsrisico's.<sup>39</sup> Desgevraagd onderkennen alle ambtenaren die de Onderzoeksraad in het onderzoek gesproken heeft het belang van competenties op dit terrein. Zij geven aan deze kennis en vaardigheden overwegend *on the job* te hebben opgedaan.

Met *on the job* training hoeft weinig mis te zijn, als tenminste sprake is van voldoende blootstelling aan situaties die een beroep doen op de te verwerven competenties. Echter, sommige van de ambtenaren die de Onderzoeksraad gesproken heeft, geven aan dat zij te weinig 'bijzondere gevallen' tegenkomen om hun vaardigheden te trainen. Hier lijkt een relatie te zijn met de omvang van de gemeente: naarmate een gemeente kleiner is en minder evenementen op haar grondgebied plaatsvinden, is het aantal aanvragen voor een evenementenvergunning geringer en het aandeel 'bijzondere gevallen' navenant lager.

<sup>38</sup> De gemiddelde leeftijd van ambtenaren in de gemeente Haaksbergen is 49 jaar (2013). Dat is boven het landelijk gemiddelde (2013: 47,6 jaar).

<sup>39</sup> Dat neemt niet weg dat er wel degelijk cursussen en trainingen bestaan die deze vaardigheden trainen. Echter, deze bevinden zich in een ander domein van de 'opleidingsmarkt', waardoor de vergunningverlenende ambtenaar (of zijn leidinggevende) er niet vanzelf bij terecht zal komen.



De Onderzoeksraad beschouwt de hierboven beschreven situatie als kwetsbaar. Door het ontbreken van gedeelde opvattingen over het profiel van de vergunningverlener wordt de invulling van deze veiligheidskritische functie te zeer afhankelijk gemaakt van de overtuigingen en attitude van de individuele ambtenaar enerzijds en de werk-omstandigheden in zijn organisatie anderzijds. Als deze factoren onder druk komen te staan, ligt het gevaar van een suboptimale taakuitoefening op de loer.

Het niveau van kennis en vaardigheden van vergunningverleners wat betreft veiligheidsrisico's en de beheersing daarvan is niet geborgd en daarmee te afhankelijk van individuele taakopvatting, expertise en ervaring.

#### **4.4 Specifieke kennis is moeilijk te mobiliseren**

Als de behandelend ambtenaar in de beoordeling van een aanvraag tot de conclusie komt dat zijn eigen inhoudelijke kennis tekort schiet, dient zich een volgend probleem aan dat de inhoudelijke behandeling van de aanvraag kwetsbaar maakt: het mobiliseren van relevante kennis en expertise elders blijkt een complexe opgave.

Uit het onderzoek blijkt dat vergunningverlenende ambtenaren dikwijls moeite hebben om kennis en expertise te mobiliseren die nodig zijn om de specifieke risico's van (onderdelen van) evenementen te beoordelen. Dit probleem lijkt niet afhankelijk te zijn van de schaalgrootte van de gemeentelijke organisatie, maar veeleer van het type risico. In het algemeen lijkt vooral het mobiliseren van kennis over bijzondere risico's niet zonder problemen te zijn. Onder bijzondere risico's verstaat de Onderzoeksraad risico's die samenhangen met (onderdelen van) evenementen waarmee gemeenten maar weinig in aanraking komen en die niet onmiskenbaar behoren tot de competentie van één van de vaste partners in het proces van vergunningverlening zoals de brandweer, de GHOR en de politie.<sup>40</sup> Deskundig advies over alles wat samenhangt met brandgevaar, brandveiligheid en omgaan met gevaarlijke stoffen kan de gemeente vragen van de brandweer; over openbare orderisico's en criminaliteitsbeheersing van de politie; over constructieve risico's van de eigen afdeling bouw- en woningtoezicht; over milieurisico's van de afdeling milieubeheer; over gezondheidsrisico's van de GHOR/GGD. Maar tot wie moet een gemeente zich wenden om deskundig en onafhankelijk advies te krijgen over risico's van, bijvoorbeeld, paarden- of motorsportactiviteiten? Ambtenaren worstelen hiermee. Soms blijkt relevante kennis bij één van de adviespartners of binnen het eigen gemeentelijk apparaat aanwezig te zijn, maar in die gevallen is vaker sprake van toeval dan van systematische borging.

Een alternatieve strategie is om kennis van bijzondere risico's te betrekken van anderen dan de vaste adviespartners. Dit blijkt echter ook niet altijd eenvoudig. Ten eerste blijkt

<sup>40</sup> Uit deze definitie volgt dat het afhankelijk is van lokale omstandigheden welke risico's wel en niet bijzonder zijn. Een gemeente die met een bepaald type evenement veel ervaring heeft, zal de specifieke risico's die samenhangen met dat evenement vermoedelijk beter doorgronden dan een gemeente zonder ervaring.

het voor vergunningverlenende ambtenaren niet eenvoudig om het speelveld van mogelijke adviespartners te overzien. Moeten zij zich wenden tot een particulier adviesbureau of is er een organisatie in het maatschappelijk middenveld met relevante expertise? Zo ja, welke dan? Ten tweede wijzen vergunningverlenende ambtenaren erop dat zij een inschatting moeten kunnen maken van de betrouwbaarheid van het advies. Bij de vaste adviespartners achten zij die betrouwbaarheid in orde. Bij derden ligt dat anders. Een ambtenaar met wie de Onderzoeksraad sprak, vertelde hoe hij overwogen had om voor een bepaald evenement advies te vragen bij een sportbond. Uiteindelijk had hij daarvan afgezien; omdat sportbonden primair het belang van hun sport en hun leden dienen en niet dat van de openbare veiligheid, achtte hij hun advies per definitie gekleurd.

Naast de toegankelijkheid en betrouwbaarheid van kennis over bijzondere risico's is ook de waardering van deze kennis een moeilijkheid. Hoe moet een ambtenaar beoordelen of de wijze waarop een weinig bekend risico wordt beheerst, een afdoende waarborg voor de openbare veiligheid is? Voor de bekende risicosoorten (brand, openbare orde, constructief, milieu, gezondheid) is overvloedig referentiemateriaal voorhanden, dat voor bijzondere risico's ontbreekt. Dit bemoeilijkt het maken van een juiste inschatting. Ook de bruikbaarheid van kennis van derden wordt ervaren als een knelpunt. Een veel voorkomend probleem voor vergunningverlenende ambtenaren blijkt te zijn dat zij zich niet in staat achten om inhoudelijke kennis van anderen om te zetten in een voorschrift bij de evenementenvergunning dat zowel juridisch houdbaar als inhoudelijk effectief is.

Vergunningverlenende ambtenaren hebben vaak moeite om kennis en expertise te mobiliseren die nodig is om met name de beheersing van bijzondere risico's (zoals die van een *monster truck*) te beoordelen.

#### **4.5 Kennisdeling in de kinderschoenen**

In het licht van de constatering in de voorgaande paragraaf ligt het in de rede om te veronderstellen dat de belangrijkste kennispartner van de vergunningverlenende ambtenaar zijn vakgenoten bij andere gemeenten zijn, van wier ervaringen hij gebruik kan maken bij zijn werk.

Uit het onderzoek blijkt evenwel dat het delen van kennis en ervaringen tussen vergunningverlenende ambtenaren in de kinderschoenen staat. Zoals eerder is aangegeven, ontbreekt het aan een platform waar deze groep ambtenaren elkaar kan treffen, zoals een vakvereniging of opleidingsactiviteiten die door de beroepsgroep breed worden bijgewoond. Hierdoor is het voor vergunningverlenende ambtenaren moeilijk om elkaar te vinden. Of en hoeveel contact er bestaat met collega's uit andere gemeenten blijkt in hoge mate afhankelijk van de individuele bereidheid tot netwerken. Hier en daar

zijn regionale kennisnetwerken actief, waarin de veiligheidsregio een nuttige faciliterende rol vervult. Een algemeen bekend en geaccepteerd landelijk kennisnetwerk ontbreekt.<sup>41</sup>

Behalve aan persoonlijk contact met collega's in den lande, ontbreekt het ook aan ICT-toepassingen die het delen van kennis tussen vergunningverlenende ambtenaren stimuleren. Diverse ambtenaren die de Onderzoeksraad sprak, uitten de wens om te komen tot een landelijke kennisbank voor evenementenvergunningen, waarin de ambtenaar kan opzoeken of collega's eerder een vergelijkbaar evenement bij de hand hebben gehad, welke risico's daarbij zijn geïdentificeerd, hoe de beheersing daarvan is vormgegeven, of de vergunning uiteindelijk werd verleend en zo niet, hoe de beschikking was gemotiveerd. In de institutionele structuur waarbinnen evenementenvergunningen worden uitgegeven, ontbreekt op dit moment een partij die hiertoe het initiatief neemt.

Het ontbreekt aan een goede praktijk van kennisdeling onder ambtenaren die zich bezighouden met de behandeling van evenementenvergunningen en een infrastructuur die dat ondersteunt.

## 4.6 Conclusie

Alles overziende concludeert de Onderzoeksraad dat toegang tot de benodigde kennis en expertise om risico's te kunnen inventariseren en beoordelen, een kwetsbaarheid vormt voor het proces van verlening van evenementenvergunningen. Vier factoren dragen daaraan bij: het beperkte vermogen van organisatoren om hun risico's te overzien en te beheersen, de zwakke borging van deze kennis en expertise bij vergunningverleners, het ontbreken van een goede praktijk van kennisdeling en een infrastructuur die dat ondersteunt.

Door een samenloop van deze factoren bestaat het gevaar dat de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag niet op alle facetten dezelfde diepgang heeft. Vooral grote verschillen in kennis over bepaalde risico's kunnen er onbedoeld toe leiden dat de best bekende risico's de meeste aandacht in de beoordeling van de aanvraag krijgen, terwijl de bijzondere risico's, die buiten het expertisegeried van de betrokkenen liggen, buiten beeld blijven. Dit onderstreept de noodzaak structurele aandacht voor de identificatie en weging van bijzondere risico's beter dan nu het geval is te borgen in het proces van vergunningverlening.

De Onderzoeksraad vindt verdere professionalisering van vergunningverleners van belang. Zij weten het beste welke behoefte aan kennis er bestaat en welke hiaten er op dit gebied zijn. Onderdeel van die professionaliteit is het besef dat alertheid een essentiële kerncompetentie van de vergunningverlener is. De ambtenaar is de intermediair die specialistische kennis (van anderen) vertaalt naar een oordeel of openbare veiligheid wel of niet afdoende is gewaarborgd. Daarnaast moet hij maatregelen die de organisator of zijn leverancier(s) moeten nemen, vertalen naar handhaafbare en effectieve voorschriften.

---

<sup>41</sup> Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid onderhoudt een webpagina met informatie en *best practices* over evenementenveiligheid. Deze lijkt echter niet algemeen bekend te zijn onder ambtenaren die zich met het onderwerp bezighouden. Bovendien is de aangeboden informatie 'eenrichtingsverkeer' en ontbreekt de mogelijkheid tot kennisuitwisseling.

## 5 CONCLUSIES

---

In het onderzoek van de Onderzoeksraad naar het ongeval in Haaksbergen stond de volgende vraag centraal: in hoeverre draagt de verlening van een evenementenvergunning bij aan de veiligheid van het evenement?

De Onderzoeksraad concludeert dat de evenementenvergunning in beginsel een goed middel is om te bewerkstelligen dat alle betrokken partijen inhoud geven aan hun verantwoordelijkheid voor een veilig verloop van het evenement. Wanneer de evenementenvergunning zowel procedureel als inhoudelijk op een juiste manier tot stand komt, leidt die ertoe dat de organisator, in nauwe samenwerking met zijn leveranciers, de risico's van zijn evenement in kaart brengt en deze tot een aanvaardbaar niveau beheerst. De burgemeester heeft zich daarvan vergewist en kan er daarom op vertrouwen dat het evenement geen bedreiging vormt voor de openbare veiligheid, zolang de organisator zich tenminste houdt aan de voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn. Deze voorschriften vormen de basis voor bestuurlijk toezicht voorafgaand en tijdens het evenement, en voor handhaving als de organisator zich niet aan de hem opgelegde voorschriften houdt

Het hierboven beschreven veiligheidseffect van de evenementenvergunning treedt echter alleen dan op, wanneer het bevoegd gezag zich er actief van overtuigt dat de aanvrager van de vergunning de risico's in beeld heeft die met zijn evenement samenhangen, en dat de voorgenomen beheersmaatregelen een afdoende waarborg voor de openbare veiligheid vormen. Dit vergt een behoedzame, alerte grondhouding van de betrokken bestuurders en ambtenaren, evenals relevante kennis en vaardigheden.

De Onderzoeksraad concludeert dat van deze twee voorwaarden in Haaksbergen onvoldoende sprake was. De alertheid in de gemeentelijke organisatie schoot tekort, waardoor een evenementenvergunning werd verleend voor AutoMotorSportief 2014 zonder dat de burgemeester of de betrokken ambtenaren zich ervan hadden vergewist dat de organisator van het evenement alle risico's geïdentificeerd en adequaat beheerst had. De evenementenvergunning heeft amper bijgedragen 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 bestuurlijke en organisatorische veronachtzaming van het proces van vergunningverlening, gecombineerd met een aanvraag voor een ogenschijnlijk onschuldig evenement door een goed bekendstaande organisator. Het proces van vergunningverlening blijkt kwetsbaar door het gebrek aan politieke urgentie, zichtbare bestuurlijke betrokkenheid en focus van het management, een (te) servicegerichte mentaliteit in de ambtelijke organisatie, een ongefundeerd vertrouwen in de betrouwbaarheid van de aanvrager en een gebrekkige borging van noodzakelijke kennis en competenties.

De Onderzoeksraad neemt het volgende mechanisme waar. Wanneer bestuurlijke aandacht voor vergunningverlening als veiligheidskritisch proces ontbreekt, kunnen andere motieven - economisch belang van evenementen, een dienstverlenende instelling van de gemeente - het proces van vergunningverlening onbedoeld gaan domineren. Hierdoor worden de vergunningverleners op de werkvloer niet in staat gesteld om hun werk goed te kunnen doen. Incidentele of structurele fouten in de werkwijze worden niet opgemerkt. De toegevoegde waarde van de evenementenvergunning voor de openbare veiligheid komt zo te veel neer op de toevallige kwaliteit en inzet van de betrokken ambtenaar.

Deze constatering geldt niet alleen voor Haaksbergen. Veel van de factoren die de kwaliteit en vitaliteit van het proces van vergunningverlening bedreigen, spelen ook in andere gemeenten. De Onderzoeksraad concludeert dan ook, dat de potentie van de evenementenvergunning als waarborg voor de openbare veiligheid bij evenementen niet ten volle wordt benut.

## 6 LESSEN UIT HET ONDERZOEK

---

6.1	Positioneer de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar .....	65
6.2	Professionaliseer de vergunningverlener .....	66
6.3	Verbeter mogelijkheden voor kennisdeling .....	66
6.4	Versterk het risicobeheersend vermogen van organisatoren .....	67

## 6 LESSEN UIT HET ONDERZOEK

---

Hoe nu verder? Op welke wijze kan het potentieel van de evenementenvergunning als instrument voor het borgen van evenementenveiligheid beter worden benut? Hoe kan vergunningverlening voor evenementen uitgroeien tot het veiligheidskritische proces dat het zou kunnen en moeten zijn? De Onderzoeksraad ziet hiervoor vier belangrijke aanknopingspunten, die alle gemeenten in Nederland zich zouden moeten aantrekken.

Deze aanknopingspunten hebben met elkaar gemeen dat zij niet gericht zijn op het veranderen van institutionele structuren, het verleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden of het aanscherpen van regels. In plaats daarvan beogen zij een betere benutting van de bestaande structuur, door de mensen die gezamenlijk de veiligheid van evenementen bepalen, beter in staat te stellen hun rol naar behoren te spelen. Vergunningverlening is mensenwerk dat maatwerk vraagt, met oog voor de lokale context. Daarom is het vooral van belang omstandigheden te scheppen waarin de mensen zo goed mogelijk hun werk kunnen doen. Naar het oordeel van de Onderzoeksraad biedt de bestaande wet- en regelgeving daarvoor voldoende ruimte.

### **6.1 Positioneer de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar**

Dit onderzoek maakt duidelijk dat de vitaliteit van vergunningverlening, en daarmee de borging van openbare veiligheid bij evenementen, staat of valt bij de betrokkenheid van de burgemeester als bevoegd gezag. Gezien zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en openbare veiligheid moet de burgemeester zich, naar het ambtelijk apparaat en de organisatoren van evenementen, bestuurlijk eigenaar tonen van de vergunningverlening voor evenementen. Van hem mag verwacht worden dat hij er alles aan doet om zicht te blijven houden op de kwaliteit van de vergunningverlening en zo de openbare veiligheid bij evenementen te waarborgen.

Burgemeesters vervullen verschillende rollen in het lokale openbaar bestuur, die alle hun voortdurende aandacht opeisen. Daarom is het belangrijk dat de burgemeester ten behoeve van zijn veiligheidsrol een klankbord heeft, dat hem uitdaagt en scherp houdt. Het is aan hem om dit klankbord zodanig te organiseren dat hij en zijn ambtenaren vanuit een alerte houding en met grondige kennis van zaken proactief nagaan of burgers bij een evenement inderdaad voldoende zijn beschermd tegen gevaren waartegen zij zichzelf niet kunnen wapenen. Periodieke aandacht in de gemeenteraad voor veiligheid bij evenementen kan de burgemeester in positie brengen om zijn veiligheidsrol volwaardig te vervullen.



## 6.2 Professionaliseer de vergunningverlener

Dit onderzoek laat zien dat de verlening van evenementenvergunningen in veel gemeenten het risico van marginalisering loopt. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat deze veiligheidskritische taak een stevige positie in de gemeentelijke dienstverlening inneemt. Verdere professionalisering van de behandelend ambtenaar kan hieraan bijdragen. Goed toegeruste, waardegedreven professionals zijn minder vatbaar voor de risicofactoren die de vitaliteit van vergunningverlening bedreigen en daarmee beter in staat om druk vanuit maatschappij, bestuur en politiek te weerstaan.

Samenwerking is noodzakelijk om deze professionalisering gestalte te geven. Gemeenten kunnen daartoe aansluiting zoeken bij regionaal bestaande initiatieven, of deze zelf entameren. Ook moeten gemeenten zich afvragen of zij afzonderlijk voldoende slagkracht kunnen organiseren, of dat zij ook de uitvoering van de vergunningverlening gezamenlijk moeten inrichten. Vooral voor meer specialistische competenties ligt samenwerking met andere gemeenten, de veiligheidsregio of regionale uitvoeringsdienst voor de hand. Als vergunningverlening op regionaal of ander bovengemeentelijk niveau belegd wordt, is wel van belang dat daarbij de specifieke kennis van lokale omstandigheden geborgd blijft.

## 6.3 Verbeter mogelijkheden voor kennisdeling

Dit onderzoek laat zien dat het lokale karakter van vergunningverlening voor evenementen de kennisuitwisseling tussen behandelend ambtenaren bemoeilijkt. Het is belangrijk dat een kennisinfrastructuur tot stand komt die kennis over specifieke risico's of evententypen beter ontsluit. Actuele ontwikkelingen en *best practices* op het gebied van vergunningverlening kunnen via deze weg actief onder de aandacht van de behandelend ambtenaren worden gebracht.

Verder dienen ambtenaren die betrokken zijn bij vergunningverlening de gelegenheid te krijgen om elkaar geregeld te ontmoeten zodat ze hun kennis en ervaringen omtrent vergunningverlening, evenementen en veiligheid met elkaar kunnen uitwisselen. Dialoog en discussie dragen bij aan het ontwikkelen van een alerte, deskundige en onafhankelijke rolinvulling. Ook bouwen de behandelend ambtenaren via ontmoetingen een kennisnetwerk op dat ze kunnen raadplegen als ze voor dilemma's staan bij de beoordeling van vergunningaanvragen of als ze te maken krijgen met voor hen onbekende (risico)aspecten van een evenement.

Gemeenten moeten van onderop de handen ineenslaan om deze kennisinfrastructuur te organiseren. Dit kunnen zij doen via intergemeentelijke samenwerking, bijvoorbeeld op het niveau van een of meerdere veiligheidsregio's. Ook verdient het aanbeveling om goed gebruik te maken van de informatie die al beschikbaar is bij landelijke instituten en platforms, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

#### **6.4 Versterk het risicobeheersend vermogen van organisatoren**

Dit onderzoek laat zien dat het risicobeheersend vermogen van de organisatoren van evenementen variabel is. Gemeenten moeten mogelijkheden onderzoeken om dit te verbeteren. Dat kan onder meer door organisatoren te begeleiden bij het inventariseren en beheersen van hun risico's, door lokale samenwerking en kennisuitwisseling tussen organisatoren 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 bij het invullen van hun verantwoordelijkheid om de risico's te kennen en te beheersen, zonder deze verantwoordelijkheid over te nemen.

## 7 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. Daarom doet 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.

# BIJLAGEN

---

<b>Bijlage A. Onderzoeksverantwoording .....</b>	<b>70</b>
<b>Bijlage B. Bronnenlijst.....</b>	<b>74</b>
<b>Bijlage C. Relevante wet- en regelgeving.....</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage D. Vergunningaanvraag.....</b>	<b>79</b>
<b>Bijlage E. Beschikking .....</b>	<b>91</b>

## ONDERZOEKSVERANTWOORDING

### Onderzoek door de Onderzoeksraad

De wettelijke taak van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is het vaststellen van oorzaken van (bijna-)ongevallen, met als doel om herhaling van soortgelijke ongevallen in de toekomst te voorkomen. De Onderzoeksraad richt zich nadrukkelijk niet op schuld of aansprakelijkheid, maar vraagt zich af welke lessen te trekken zijn uit wat er is gebeurd.

### Opzet en uitvoering van het onderzoek

In zijn onderzoeken probeert de Onderzoeksraad een invalshoek te kiezen die leidt tot de grootst mogelijke potentiële veiligheidswinst. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek was als volgt: *in hoeverre draagt de verlening van een evenementenvergunning bij aan de veiligheid van evenementen?*

Om op deze vraag een antwoord te geven, is allereerst gereconstrueerd hoe het evenement verlopen is en hoe de programmering van en de vergunning voor AutoMotorSportief 2014 in Haaksbergen tot stand gekomen zijn. Hiertoe heeft de Onderzoeksraad gebruik gemaakt van processen-verbaal van de politie, beeldmateriaal van omstanders, eigen interviews en gesprekken met diverse betrokkenen. Ook is gebruik gemaakt van informatie over vigerende wet- en regelgeving en documenten die betrekking hebben op de besluitvorming over de vergunning en de programmering van AutoMotorSportief 2014. De documenten die openbaar toegankelijk zijn, staan vermeld in het literatuuroverzicht.

De Onderzoeksraad heeft geen eigen technisch onderzoek gedaan naar de *monster truck* die bij het ongeval betrokken was. Voor zover uitspraken in het rapport zijn opgenomen over technische aspecten van het voertuig, zijn deze ontleend aan verklaringen van de eigenaar en onderzoek door de politie.

De reconstructie van de feiten en omstandigheden heeft de Onderzoeksraad vergeleken met de verwachtingen die hij heeft over wat ten aanzien van veiligheid redelijkerwijs verwacht mag worden van de verschillende actoren in het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het referentiekader in hoofdstuk 1 en de ideaaltypische beschrijving van de functie van vergunningverlening in hoofdstuk 3, zijn gebaseerd op de vigerende wet- en regelgeving, opvattingen van geraadpleegde experts, vergelijkingen met de gebruikelijke gang van zaken in andere gemeenten en opvattingen over de verantwoordelijkheidsverdeling inzake vergunningverlening die de Onderzoeksraad heeft opgedaan in eerder eigen onderzoek. Deze vergelijking levert een aantal discrepanties op.

Vervolgens is gepoogd om deze discrepanties te verklaren. Hiertoe heeft de Onderzoeksraad hoofdzakelijk gebruik gemaakt van eigen interviews met direct betrokkenen en personen die invloed hebben op de omstandigheden waarin direct betrokkenen acteerden. Ook zijn inzichten over menselijk handelen uit eerdere onderzoeken en wetenschappelijke literatuur benut. Aan de gevolgde werkwijze ligt de overtuiging ten grondslag dat specifiek menselijk handelen altijd wordt bepaald door omgevingsfactoren in samenspel met het *mental model* van het individu.<sup>42</sup> Herhaling van suboptimaal handelen kan dan ook alleen worden voorkomen door deze factoren te beïnvloeden. Dit gedachtegoed is verankerd in alle analysemodellen die de Onderzoeksraad voor Veiligheid hanteert, zoals Tripod Beta en STAMP.<sup>43, 44</sup>

Voor de aldus verzamelde verklaringen heeft de Onderzoeksraad geprobeerd te achterhalen in hoeverre het waarschijnlijk is dat die zich ook voordoen in andere gevallen dan de onderzochte casus. Hiertoe heeft een tweetal bijeenkomsten (Group Decision Room) plaatsgevonden waarin gesproken is met vergunningverlenende ambtenaren uit 40 verschillende gemeenten in Nederland. Hieronder waren ook gemeenten vertegenwoordigd waar in het verleden een demonstratie met een *monster truck* of een vergelijkbaar evenement had plaatsgevonden. Teneinde de representativiteit van de bevindingen zoveel mogelijk te vergroten, is gestreefd naar een maximale geografische spreiding en een evenredige vertegenwoordiging van kleine en grote gemeenten. In aanvulling op de bijeenkomsten is in zes gemeenten een aantal diepte-interviews gehouden met ambtenaren en burgemeesters en is een enquête uitgezet onder een derde groep gemeenten.

### **Kwaliteitsbewaking**

De Onderzoeksraad vindt het belangrijk dat zijn onderzoeken een betrouwbaar en representatief beeld geven van de onderzochte organisaties en processen en dat het oplossen van de geconstateerde veiligheidstekorten werkelijk leidt tot verbetering van de veiligheid. Hiertoe is op elk onderzoek kwaliteitsbewaking van toepassing.

Gedurende het onderzoek ontvangt het projectteam expertadvies over de opzet en te gebruiken methoden. Belangrijke deelproducten worden bovendien onderworpen aan intercollegiale toetsing. Ook worden in voorkomende gevallen experts geraadpleegd. Ten slotte stelt de Onderzoeksraad een begeleidingscommissie in.

<sup>42</sup> Met *mental model* wordt bedoeld het geheel van intuïties, kennis en overtuigingen die de mens bezit over een bepaald onderwerp en die helpen om dit onderwerp te begrijpen.

<sup>43</sup> Doran, J.A. & G.C. van der Graaf (1996). Tripod-BETA: Incident investigation and analysis. Society of Petroleum Engineers. Te raadplegen via <http://dx.doi.org/10.2118/35971-MS>.

<sup>44</sup> Leveson, N.G. (2012). Engineering a Safer World. Applying Systems Thinking to Safety. Cambridge, MA: MIT Press.

## Inzage

Een conceptversie van dit rapport is, conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, voorgelegd aan de betrokken partijen. Deze partijen is gevraagd het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden. De conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan:

- burgemeester van de gemeente Haaksbergen
- college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haaksbergen
- betrokken ambtenaren van de gemeente Haaksbergen
- stichting Sterevenementen Haaksbergen
- coureur *monster truck*

De binnengekomen reacties zijn op de volgende manier verwerkt:

- Correcties van feitelijke onjuistheden, aanvullingen op detailniveau en redactioneel commentaar, heeft de Raad (indien relevant) overgenomen. De betreffende tekstdelen zijn in het eindrapport aangepast. Deze reacties zijn niet afzonderlijk vermeld.
- Als de Onderzoeksraad reacties niet heeft overgenomen, wordt toegelicht waarom de Raad daartoe heeft besloten. Deze reacties en de toelichting daarop zijn opgenomen in een tabel die is te vinden op de website van de Onderzoeksraad voor Veiligheid ([www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)).

## Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie bestaat uit leden met voor het onderzoek relevante deskundigheid en adviseert de Onderzoeksraad over het onderzoek. Leden hebben zitting op persoonlijke titel. De begeleidingscommissie is eenmaal bijeen geweest om te adviseren over het conceptrapport. Sommige van de leden zijn tussentijds geraadpleegd op onderdelen van het onderzoek. De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:

drs. B.J.A.M. Welten (voorzitter)	Buitengewoon raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid
R.G.B. Degen	Directeur Zwarte Cross festival
A.J. Jonge Vos EMPM	Strategisch adviseur Nationale Politie
mw. mr. A.G. Knol - van Leeuwen	Gemeentesecretaris Vlaardingen
mw. M.A.J. van der Tas	Burgemeester Steenwijkerland
F.W. Warmelink	Voormalig directeur AON Risk Management
E. van Zuidam	Directeur Veiligheidsregio Groningen



## Projectteam

Het projectteam bestond uit de volgende personen:

mw. dr. E.K. Verolme	Onderzoeksmanager
dr. N. Smit	Projectleider
D. van Duijn	Onderzoeker
mw. drs. E. Leydesdorff MPIM	Onderzoeker
A.K. Roskam	Onderzoeker
mw. ing. L. van der Veen	Onderzoeker
dr. E.M. de Croon	Adviseur

## BRONNENLIJST

De Onderzoeksraad heeft gebruik gemaakt van de volgende openbare bronnen:

A+O fonds gemeenten (2013). Personeelsmonitor Gemeenten 2013.

Doran, J.A. & G.C. van der Graaf (1996). Tripod-BETA: Incident investigation and analysis. Society of Petroleum Engineers. Te raadplegen via <http://dx.doi.org/10.2118/35971-MS>.

Gemeente Haaksbergen (2014). Jaarrekening 2013.

Gemeente Haaksbergen (2014). Feitenoverzicht vergunningen traject monstertruck-drama. Te raadplegen via <http://www.haaksbergen.nl/4/Inwoners/Inwoners-Actueel/Monstertruckdrama/Raadsinformatiebijeenkomst-%2810-10-2014%29.html>. Laatst geraadpleegd 16 februari 2015.

Gemeente Haaksbergen (2014). Ritmestoornissen in de Haaksbergse gemeentelijke organisatie. Rapport van de gemeentelijke rekenkamercommissie.

Gemeente Haaksbergen (2015). Adviezen van de gemeentelijke Commissie bezwaarschriften op bezwaren ingediend tegen verlening van de evenementenvergunning voor AutoMotorSportief 2014 en besluiten op bezwaar. Te raadplegen via <http://www.haaksbergen.nl/4/Inwoners/Inwoners-Actueel/Inwoners-Actueel-Nieuws/Advies-bezwaarschriften.html>. Laatst geraadpleegd 11 maart 2015.

Heijum, H. van, R.H. Johannink et al. (2012). Handreiking evenementenveiligheid, delen I, II en V. In opdracht van het Veiligheidsberaad. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *NIFV*.

Leeuwen, L. van (2003). Evenementen zijn een stimulans voor stedelijke economie. *B&G magazine* 30(2), p.7-9.

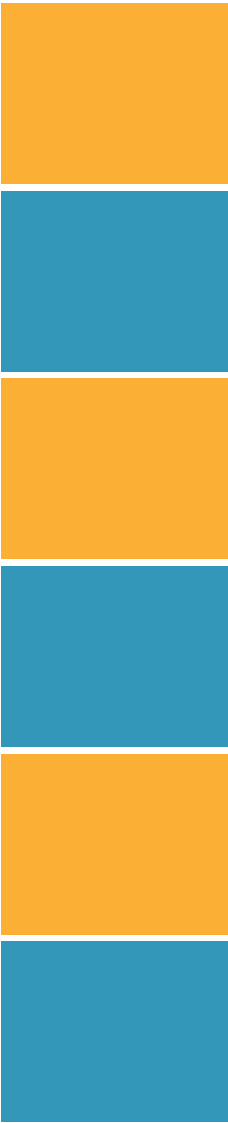
Leidelmeijer, K. & L. van de Kamp (2003). Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid. Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering. RIVM rapport 630950002/2003.

Leveson, N.G. (2012). *Engineering a Safer World. Applying Systems Thinking to Safety*. Cambridge, MA: MIT Press.

Schaap, S. & M. van Dorst (2011). Handreiking Evenementenveiligheid, deel III. In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Respons (2015). De TOP-100 Evenementen Monitor 2015.

Veiligheidsregio Twente (2013). Handreiking advisering veiligheid en gezondheid bij  
grootschalige publieksevenementen in Twente, versie 1.0.



## RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

Het kader van relevante wet- en regelgeving dat ziet op de vergunningverlening voor en veiligheid van evenementen bestaat uit vier onderdelen, die hieronder worden toegelicht.

### Vergunningverlening door gemeente

De algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente vormt de grondslag voor vergunningverlening. De model-APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, die de meeste gemeenten als basis hanteren, bepaalt dat voor evenementen een vergunning van de burgemeester nodig is. Een vergunning kan worden geweigerd wanneer daarvoor een in de APV benoemde weigeringsgrond bestaat. Dreigende aantasting van de openbare veiligheid is zo'n weigeringsgrond. Aan de vergunning kunnen voorschriften verbonden worden die zien op het waarborgen van de openbare orde en veiligheid. Op het verlenen van een vergunning zijn de bepalingen van hoofdstuk 3 en 4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

Het feit dat de model-APV de burgemeester aanwijst als het bestuursorgaan dat de evenementenvergunning verleent, vloeit voort uit zijn verantwoordelijkheid zoals genoemd in artikel 174 van de Gemeentewet (Gemw). Dat artikel bepaalt dat de burgemeester "belast [is] met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden" en dat hij hiertoe bevelen kan geven die zien op het beschermen van veiligheid en gezondheid. Hiermee is verzekerd dat de burgemeester altijd kan ingrijpen bij een evenement als de bescherming van veiligheid en gezondheid dat vergen, ook wanneer de vergunning voor zulk ingrijpen geen basis zou bieden.<sup>45</sup>

Het verlenen van een evenementenvergunning is doorgaans gemandateerd aan een of meer functionarissen in de gemeentelijke organisatie. Op het geven van mandaat zijn de bepalingen van hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. In de gemeente Haaksbergen was de bevoegdheid gemandateerd aan de medewerker bijzondere wetten, met een ondermandaat voor alle medewerkers vergunningen. Twee parafen zijn vereist.

Om de veiligheid van evenementen beter te kunnen waarborgen, heeft het Veiligheidsberaad in 2011 de Handreiking Evenementenveiligheid (HEV) vastgesteld. De HEV is

<sup>45</sup> De reikwijdte van de bevelsbevoegdheid van de burgemeester wordt bepaald door de taakomschrijving in artikel 174, lid 1 van de Gemeentewet. Deze bevoegdheid moet zien op concrete, zich direct aandienende situaties die de veiligheid of de gezondheid bedreigen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het ontruimen en/of feitelijk sluiten van een voor publiek toegankelijk gebouw of terrein of het onmiddellijk beëindigen van een samenkomst, zoals een evenement. Gelet op het subsidiariteitsbeginsel (geen zwaardere bevoegdheid inzetten dan gegeven de situatie noodzakelijk is) mag de burgemeester pas een beroep op de bevelsbevoegdheid doen als de geldende regelgeving (m.n. artikel 174, lid 3) geen oplossing voor de situatie biedt.

gebaseerd op een keur aan eerdere leidraden, handreikingen en andere informele documenten over evenementenveiligheid. De HEV geeft een blauwdruk voor het systematisch beheersen van evenementenveiligheid die geldt als *state of the art*. Een belangrijke notie daarin is het integraal operationeel plan, waarin de betrokken partijen voor een evenement vastleggen hoe de risico's van dat evenement worden beheerst. De HEV gaat uit van een aantal procesfasen, waarin handelingen moeten worden doorlopen die samen leiden tot een adequate en planmatige inventarisatie, weging en beheersing van risico's waarmee het evenement gepaard gaat. De HEV heeft geen formele status. Diverse veiligheidsregio's hanteren eigen handreikingen, die in mindere of meerdere mate zijn afgeleid van de HEV.

Sommige gemeenten hanteren aanvullende regels of beleidskaders die zien op de behandeling van een aanvraag voor een evenementenvergunning. Dit kan gaan om evenementenbeleid waarin ook aandacht wordt besteed aan evenementenveiligheid, interne procesbeschrijvingen die de basis vormen van het dagelijkse werk in de ambtelijke organisatie, gemeentelijke regels ten aanzien van specifieke evenementen, et cetera. De verscheidenheid aan decentrale regels, richtlijnen en beleidskaders is groot. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten onderhoudt een databank waarin gemeenten hun *best practices* kunnen opnemen, zodat andere gemeenten daarvan gebruik kunnen maken.<sup>46</sup>

### **Adviesrol veiligheidsregio**

Artikel 10, tweede lid van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) bepaalt dat de veiligheidsregio tot taak heeft om het bevoegd gezag te adviseren over "... risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald". Deze adviesbevoegdheid strekt zich ook uit tot het adviseren van de burgemeester over de verlening van een evenementenvergunning. Bij grote evenementen is advies van de veiligheidsregio verplicht.

### **Verplichtingen organisator inzake veiligheid**

De organisator van het evenement moet zich houden aan de voorschriften die verbonden zijn aan de evenementenvergunning die hem is verleend; als hij dat niet doet, kan de burgemeester handhaven op grond van de vergunning. Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt bestuurlijke handhaving.

Daarnaast zijn diverse bepalingen uit boek 6, titel 3 van het Burgerlijk Wetboek (BW) op de organisator van toepassing. Deze titel regelt de onrechtmatige daad. Kort samengevat komen de bepalingen in titel 3 erop neer, dat de organisator aansprakelijk is voor onrechtmatig handelen dat hij (of derden in zijn opdracht) begaat. Deze aansprakelijkheid zou een prikkel moeten zijn om te komen tot een effectieve risicobeheersing.

### **Verplichtingen leverancier inzake veiligheid**

Wanneer de leverancier van een activiteit wordt gecontracteerd voor een evenement, moet hij zich als opdrachtnemer houden aan de voorwaarden in de opdrachtovereenkomst die hij aangaat. Ook hij kan, op grond van onrechtmatige daad, aansprakelijk worden

<sup>46</sup> Zie <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/recht/evenementen.aspx>. Laatst geraadpleegd op 27 januari 2015.

gesteld voor gemaakte fouten. Deze aansprakelijkheid zou een prikkel moeten zijn om te komen tot een effectieve risicobeheersing.

Afhankelijk van de aard van de activiteit kan sprake zijn van specifieke wet- en regelgeving of richtlijnen uit de branche waaraan de leverancier zich moet houden. Voor (de bediening van) een *monster truck* is dat niet het geval. *Monster trucks* zijn niet toegelaten op de openbare weg en vallen daarmee buiten het bereik van de Wegenverkeerswet en daarvan afgeleide regelgeving. Evenmin zijn ze gereguleerd onder de Warenwet. De internationale *Monster Truck Racing Association* (MTRA) hanteert bondsregels voor (de bediening van) *monster trucks* in wedstrijdverband, maar deze zijn niet bindend voor evenementen die buiten MTRA-verband worden georganiseerd. Wel zijn deze regels op te vatten als een *best practice*.

### **Strafrecht**

Natuurlijke en (publiekrechtelijke) rechtspersonen kunnen, op grond van de bepalingen in titel XXI Wetboek van strafrecht, worden vervolgd wanneer zij door hun handelen of nalaten schuldig zijn aan het veroorzaken van de dood of lichamelijk letsel. In de uitvoering van een zogenoemde exclusieve overheidstaak genieten gemeenten, burgemeesters en individuele ambtenaren echter strafrechtelijke immuniteit.<sup>47</sup> Aangenomen kan daarom worden dat van het strafrecht vooral voor private partijen een prikkel uitgaat om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor veiligheid bij evenementen.

---

<sup>47</sup> Zie het zogenoemde "Pikmeer II-arrest"; ECLI:NL:HR:1998:AA9342. Overigens is niet eenduidig te definiëren welke taken exclusieve overheidstaken zijn. De Hoge Raad zegt hierover dat immuniteit "... slechts dan [dient] te worden aangenomen als de desbetreffende gedragingen naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat uitgesloten is dat derden in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen." Gegeven deze toelichting is het verlenen van een evenementenvergunning op te vatten als een exclusieve bestuurstaak.

## VERGUNNINGAANVRAAG

GEMEENTE HAAKSBERGEN	
Zaaknr.:	
Documentnr.:	FA/14.12494
Ontvangst Datum	18 SEP. 2014 18 SEP. 2014
Archief-Nummer	
Te bewaren	

**Aanvraag evenementenvergunning**

**LET OP BELANGRIJK !**

Bij uw aanvraag dient u een op schaal gemaakte situatietekening (1:100) en (1:100) bij te voegen. Hierop moeten het evenementterrein, eventuele parkeergelegenheid, en alle te plaatsen objecten (zoals tenten, podia, verkeersmaatregelen e.d.) worden weergegeven. Meer informatie vindt u onder nummer 19 Checklist bijlagen.

**1. Gegevens aanvrager (vergunninghouder)**

1.1 Naam en voorletters \_\_\_\_\_  
*Vraagt u de vergunning aan namens een rechtspersoon (bedrijf, instelling, vereniging, e.d.)? Vul dan hier de naam in van degene die vertegenwoordigingsbevoegd is.*

1.2 Naam bedrijf / instelling / stichting / vereniging St. Stevensvereniging '11 berg  
*Bij een particuliere aanvraag hoeft u deze vraag niet in te vullen.*

1.3 KvK-nummer / BSN-nummer 411030324

1.4 Adres (of postbusnummer) PR 1025

1.5 Postcode en plaats 7400 AP

1.6 Telefoon (overdag) \_\_\_\_\_

1.7 Telefoon (mobiel) \_\_\_\_\_

1.8 E-mail adres info@stevensvereniging.nl

1.9 Contactpersonen en telefoonnummers tijdens het evenement

Contactpersoon (1)	_____	Telefoonnummer	_____
Contactpersoon (2)	_____	Telefoonnummer	_____

**2. Machtiging**

2.1 Verzorgt een gemachtigde deze aanvraag?  Ja (vul gegevens in van de gemachtigde)  Nee (Ga door met vraag 3)

2.2 Naam en voorletters \_\_\_\_\_

2.3 Functie \_\_\_\_\_

2.4 BSN-nummer \_\_\_\_\_

2.5 Handtekening vertegenwoordigingsbevoegde voor machtiging \_\_\_\_\_

**3. Evenement**

3.1 Naam en korte omschrijving evenement Auto-/Motor spartiel. Spartiel met Auto's en motoren

3.2 Evenement al eens eerder georganiseerd?  Ja  Nee  
Zo ja, wanneer en waar? afgelopen 7 jaar eind september

3.4 Wordt er entree geheven?  Ja, d.m.v. kaarten in de voorverkoop  Ja, d.m.v. kaartverkoop aan de deur  Nee



**4. Periode evenement**

4.1 Op welke data en tijdstippen bouwt u het evenement op?

Datum 27/09/14 Van 19<sup>00</sup> - 00<sup>00</sup>

4.2 Op welke data en tijdstippen vindt het evenement plaats?

Datum 28/09/14 Van 11.00  
Datum \_\_\_\_\_ Van \_\_\_\_\_  
Datum \_\_\_\_\_ Van \_\_\_\_\_

4.3 Op welke data en tijdstippen breekt u het evenement af?

Datum 28/09/14 Van 17<sup>00</sup>

**5. Locatie**

5.1 Vindt het evenement plaats op één locatie, meerdere locaties of wordt een route gevolgd?  Eén of meerdere locatie(s) (Voeg een kaart bij)  
 Een route (Voeg een routekaart bij)

5.2 Locatie(s) evenement (indien het evenement niet past binnen het bestemmingsplan, dient u een afzonderlijke ontheffingsprocedure te doorlopen. U kunt hiervoor contact opnemen met de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.

Mr. Tenhuissstraat, Slanke  
burgerstraat, Stationsstraat, Spoorstraat, de Walbe,  
Hilbertstraat, Frankeheisrotande

5.3 Is er overeenstemming met de eigenaar van het terrein over het gebruik van zijn grond?  Ja  Nee

5.4 Naam en voorletters eigenaar van de grond

Gemeente Haakbergen

5.5 Adres eigenaar van de grond

Markt 2

5.6 Postcode en woonplaats eigenaar van de grond

7401HS Hilberge

5.7 Huidig gebruik van de gronden (en opstallen)

openbare weg

5.8 Is het evenementterrein afgesloten?  Ja  Nee

Zo ja, hoe is het evenementterrein afgesloten?

5.9 Op welke ondergrond vindt het evenement plaats? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

Harde ondergrond: steen, asfalt e.d.  
 Zachte ondergrond: zand, gras e.d.

5.10 Vindt het evenement binnen of buiten plaats?

Binnen = in een tent of gebouw c.q. inrichting in de zin van de Wet Milieubeheer  
Buiten = openlucht, openbare weg

Binnen (voeg plattegrond van de inrichting toe)  
 Buiten (ga door met vraag 7)

5.11 Is er sprake van één van de onderstaande punten? (Geef aan welke van toepassing is)  Ja  
 Nee

- Zijn er meer dan 50 personen tegelijk aanwezig in de inrichting?
- Wordt aan meer dan 10 personen nachtverblijf verschaft?
- Wordt aan meer dan 10 personen jonger dan twaalf jaar, of aan meer dan 10 personen met een lichamelijke of geestelijke beperking dagverblijf verschaft?

5.12 Vindt het evenement plaats in een reguliere horecagelegenheid?  Ja  
 Nee (worden er wel alcoholische dranken verstrekt gedurende het evenement? Zo ja, dan dient u te beschikken over een ontheffing ex. art. 35 DHW. Zie vraag 11)

## 6. Publiek

6.1 Te verwachten aantal toeschouwers: \_\_\_\_\_

6.2 Te verwachten aantal deelnemers: \_\_\_\_\_

Indien het evenement meerdere dagen duurt dan tevens aangeven hoeveel toeschouwers en deelnemers er maximaal per dag worden verwacht \_\_\_\_\_

6.3 Te verwachten leeftijdscategorieën:

- 0 – 15 jaar (met/zonder aanwezigheid ouders)  
 16 – 30 jaar  
 31 – 65 jaar  
 > 65 jaar  
 Alle leeftijden

6.4 Is er sprake van een bijzondere aandachtscategorie publiek?  Ja  
 Nee

Bijvoorbeeld:

- Politiek radicale bijeenkomst
- Grote opkomst minderheidsgroepering
- Specifieke doelgroep

Zo ja, welke? \_\_\_\_\_

6.5 Is er mogelijk drugs- of alcoholgebruik van toepassing?  Ja, maar zonder risicoverwachting.  
 Ja, maar met risicoverwachting.  
 Nee

6.6 Zijn bij het evenement in belangrijke mate dieren betrokken?  Ja  
 Nee  
Zo ja, welke? \_\_\_\_\_

## 7. Te plaatsen objecten

- 7.1 Worden er één of meerdere podia en of tribunes geplaatst?  Ja  Nee  
*klein podium op de parkeerplaats 7e mt*  
*Op de plattegrond (schaal 1:100) dient de grootte van de podia en/ of tribunes en eventueel aanwezige veiligheidsvoorzieningen aangegeven te staan.*
- 7.2 Worden er één of meerdere tenten geplaatst?  Ja  Nee  
*geef tenten weer op situatietekening en voeg plattegrond van de tenten toe. Zie vraag 19 voor de criteria waaraan de plattegrond dient te voldoen. Lever daarnaast de inrichtingsplannen bijhorende bij de tent(en) aan.*
- 7.3 Worden er overige objecten zoals snackwagens, etenskraampjes, drankwagens, toiletwagens, informatiekramen e.d. geplaatst?  Ja *(geef deze objecten weer op de situatietekening)*  Nee

## 8. Verkeer & parkeren

- 8.1 Worden er tijdens het evenement verkeersmaatregelen getroffen? Hieronder wordt o.a. verstaan het plaatsen van verkeersborden en het verzorgen van voldoende parkeergelegenheid?  Ja *(geef de maatregelen weer op de situatietekening)*  Nee

**! Let op voor het regelen van verkeer mag u alleen gecertificeerde verkeersregelaars inzetten.**

- 8.2 Worden er verkeersregelaars ingezet?  Ja Aantal \_\_\_\_\_ mensen  
(geef op de situatietekening aan waar verkeersregelaars worden ingezet)  
Kandidaten doen examen voor:  
 De duur van 1 jaar  
 Eenmalig (alleen voor dit evenement)

Voor het certificeren van de verkeersregelaars moet u zich registreren op [www.verkeersregelaarsexamen.nl](http://www.verkeersregelaarsexamen.nl) en de instructies op die website volgen.

Er worden geen verkeersregelaars ingezet.

- 8.3 Moeten er straten/ parkeerterreinen worden afgesloten? Denk bij het afsluiten van wegen die in beheer en onderhoud zijn bij de provincie aan een ontheffing van de provincie. Het schriftelijke verzoek kunt u richten aan:

Provincie Overijssel  
Afdeling Wegen & Kanalen,  
Postbus 10078, 8000 GB Zwolle

Zo ja, welke straten of terreinen worden afgesloten? *(geef de maatregelen weer op de situatietekening)*

- 8.4 Hoe wordt de bereikbaarheid voor hulpdiensten gedurende het evenement omsloten dan wel in/ door afgesloten gebieden geborgd? *(geef de maatregelen weer op de situatietekening)*

*Mr. Eenheidsstraat, Blanke  
burgerstraat, Stationsstraat, Frankenweirotonde, Spoorstraat,  
de Walter, Hilbertstraat*

*Alles is toegankelijk*

- 8.5 Ondervindt het openbaar vervoer hinder van de afzetting(en)?  Ja (geef de maatregelen weer op de situatietekening)  
 Nee

**9. Afval, milieu en voorzieningen**

- |     |  | Aantallen |
|-----|--|-----------|
| 9.1 | Is er sprake van tijdelijke voorzieningen op het gebied van (drink)water / sanitair? (geef deze voorzieningen weer op de situatietekening) |           |
|     | <input type="checkbox"/> Wasgelegenheden   | _____     |
|     | <input type="checkbox"/> Toiletten   | _____     |
|     | <input type="checkbox"/> (binnen)fonteinen   | _____     |
|     | <input type="checkbox"/> Sproei-installaties / waterkunstwerken  | _____     |
|     | <input type="checkbox"/> Koeltorens  | _____     |
|     | <input type="checkbox"/> Zwembaden / peuterbadjes / whirlpools   | _____     |
|     | <input type="checkbox"/> Drinkwatervoorziening   | _____     |
|     | <input type="checkbox"/> Kleedkamers   | _____     |
|     | <input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.   |           |
| 9.2 | Zijn er sanitaire voorzieningen voor invaliden?<br><i>wel in horeca</i>  |           |
|     | <input type="checkbox"/> Ja (geef deze voorzieningen weer op de situatietekening)  |           |
|     | <input checked="" type="checkbox"/> Nee  |           |
| 9.3 | Wordt er afvalwater geïsoosd?<br><i>Onder lozen wordt verstaan het lozen van water op het riool, de bodem of het oppervlaktewater</i>      |           |
|     | <input type="checkbox"/> Ja  |           |
|     | <input checked="" type="checkbox"/> Nee  |           |
| 9.4 | Worden er stroomvoorzieningen getroffen?<br><br>Zo ja, welke stroomvoorzieningen worden getroffen?   |           |
|     | <input checked="" type="checkbox"/> Ja (geef voorzieningen weer op de situatietekening)  |           |
|     | <input type="checkbox"/> Nee   |           |
|     | <i>stroom voor spachwage, omroepinstallatie en tag wagen</i>   |           |
| 9.5 | Zijn er voorzieningen/ activiteiten zoals:<br>(geef deze voorzieningen weer op de situatietekening)  |           |
|     | <input type="checkbox"/> Kinderopvang  |           |
|     | <input type="checkbox"/> Zandbak   |           |
|     | <input type="checkbox"/> Speeltoestellen   |           |
|     | <input type="checkbox"/> Ballenbak   |           |
|     | <input type="checkbox"/> Tatoeage / piercing   |           |
|     | <input type="checkbox"/> Anders: _____   |           |
|     | <input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.   |           |
| 9.6 | Hoe is de schoonmaak van de evenementenlocatie tijdens en na afloop van het evenement geregeld?  |           |
|     | <i>Maandagmorgen maakt openbare werken schoon.</i>   |           |

### 10. Verkoopactiviteiten

- 10.1 Vinden er verkoopactiviteiten van goederen plaats?  Ja (geef standplaatsen weer op de situatietekening)  
 Nee (ga door met vraag 11)
- 10.2 Zo ja, welke verkoopactiviteiten?  Rommelmarkt  
 Verkoop commercieel  
 Anders, nl: \_\_\_\_\_
- 10.3 Op welke data en tijdstippen zullen er verkoopactiviteiten plaatsvinden?  
Datum \_\_\_\_\_ Van \_\_\_\_\_ Tot \_\_\_\_\_  
Datum \_\_\_\_\_ Van \_\_\_\_\_ Tot \_\_\_\_\_

### 11. Dranken en/ of etenswaren

- 11.1 Worden er bedrijfsmatig (tegen vergoeding) zwak-alcoholhoudende dranken buiten een reguliere horecalokaleiteit verstrekt?  Ja (u dient aanvraagformulier voor een ontheffing ex. art 35 DHW te doen en kopie legitimatie leidinggevende bij te voegen) *is reedraatgegeven*  
 Nee (ga door met vraag 11.3)
- 11.2 Worden er voorzorgsmaatregelen getroffen ter voorkoming van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar?  Ja  
 Nee  
Zo ja, welke?
- 11.3 Worden er tijdens het evenement etenswaren bereid?  Ja  
 Nee, maar wel verstrekt.  
 Nee  
Zo ja, welke etenswaren? *papaf, frihandelle, hamburgers, beer ham, champagne, ham, snasische, limonade, etc. etc.*

### 12. Muziek en geluid

- 12.1 Wordt er versterkt (muziek)geluid ten gehore gebracht?  Ja  
 Nee  
Zo ja, welke muzieksoort wordt versterkt ten gehore gebracht? *voor ieder wat wilt*
- 12.2 Zijn er optredens van één of meer muziekgroepen?  Ja  
 Nee
- 12.3 Is er een omroepinstallatie aanwezig?  Ja  
 Nee

12.4 Op welke dag(en) en tijdstippen wordt er (muziek)geluid ten gehore gebracht?

Dag: 28-09-14 Datum: ~~28-09-14~~ Van 11:00 Tot 18:00  
Dag: \_\_\_\_\_ Datum: \_\_\_\_\_ Van \_\_\_\_\_ Tot \_\_\_\_\_  
Dag: \_\_\_\_\_ Datum: \_\_\_\_\_ Van \_\_\_\_\_ Tot \_\_\_\_\_

### 13. Veiligheid

13.1 Is er een gecertificeerd beveiligingsbedrijf aanwezig?  Ja (vul de gegevens hieronder in)

Nee

#### Gegevens beveiligingsbedrijf

Bedrijfsnaam \_\_\_\_\_

Certificatienummer \_\_\_\_\_

Naam contactpersoon tijdens het evenement \_\_\_\_\_

Telefoonnummer contactpersoon \_\_\_\_\_

13.2 Hebt u geneeskundige voorzieningen zoals EHBO voorzieningen of een ambulance getroffen?  Ja (vul de gegevens hieronder in)

Nee

Zo ja, welke voorzieningen? Rode Kruis is aanwezig

#### Gegevens organisatie geneeskundige voorzieningen

Naam van de organisatie die de geneeskundige

voorzieningen verzorgt tijdens het evenement Rode Kruis

Naam contactpersoon tijdens het evenement Is volgt 2.5.m

Telefoonnummer contactpersoon \_\_\_\_\_

13.3 Is er speciale beveiliging noodzakelijk (en geregeld) voor:

- Artiesten
- Organisatie
- Genodigden (bijv. koningshuis, ambassadeurs)

Ja

Nee

13.4 Worden er tijdens het evenement vuurwapens gebruikt

(bijvoorbeeld voor koningsschieten)?

Ja

Nee

Zo ja, waar en wanneer? \_\_\_\_\_

### 14. Brandveiligheid

14.1 Is er sprake van open vuur?  Ja

(denk hierbij aan vuurkorven, fakkels e.d.)

Nee

Zo ja, in welke vorm? \_\_\_\_\_

14.2 Wordt er vuurwerk ontstoken?  Ja (U dient een ontbrandingsmelding te doen of in sommige gevallen een aanvraag voor ontbrandings toestemming in te dienen bij de Provincie Overijssel)

Nee



- 14.3 Zijn er (brand)gevaarlijke stoffen (zoals gasflessen, brandstoffen en dergelijke) aanwezig of worden deze gebruikt?  Ja (geef op tekening aan welke stoffen en in welke hoeveelheid, op het terrein zijn gesitueerd)  Nee

wellicht voedsel, snach woge

#### 15. Kamperen

- 15.1 Wordt er bij het evenement gekampeerd?  Ja (geef het (kampeer)terrein met wegen paden en ontsluitingen weer op de situatietekening en voeg de bijlage kamperen toe)  Nee (ga door met vraag 16)

Zo ja, hoeveel personen blijven er naar verwachting kamperen? \_\_\_\_\_

#### 16. Kansspelen

- 16.1 Wordt er bij het evenement een verloting georganiseerd?  Ja (voeg aanvraagformulier Kansspel toe)  Nee
- 16.2 Wordt er een klein kansspel georganiseerd, waarbij het prijzenpakket niet meer waard is dan 350 euro per serie of set en de gezamenlijke waarde niet hoger is dan 1400 euro per bijeenkomst. Bijvoorbeeld: bingo, vogelpiekspel, rad van fortuin.  Ja (u dient een melding te doen bij de gemeente)  Nee

#### 17. Promotie

- 17.1 Wilt u reclame- / driehoeks- / sandwichborden plaatsent of spandoeken ophangen?  Ja  Nee  
Zo ja, waar? \_\_\_\_\_
- 17.2 Worden er foiders en/ of samples uitgedeeld?  Ja  Nee
- 17.3 Wordt er promotie gemaakt voor producten?  Ja  Nee
- 17.4 Betreft het een commercieel evenement?  Ja  Nee

#### 18. Opmerkingen en eventuele toelichting

Ruimte voor opmerkingen en eventuele toelichting:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2020



Tijdens het evenement werden demonstraties gedaan door en/of met:

- Motorstuntteam Northside Freestyle
- 1500pk Monstertruck
- Berkeval op V8 motor
- Quad met straalmotor
- Toitethuisje met straalmotor

Voordereest is er een tourrit voor klassieke auto's, klassieke brommers, trikes en motoren. Verder worden tentoongesteld: sportieve (klassieke) auto's, motoren, klassieke brommers, trikes, special ceers, custom bikes, Auto's van autoledo. Tenslotte demonstraties door de Brandweer.

### 19. Checklist van bijlagen die u moet toevoegen

Onderstaande bescheiden, die van toepassing zijn, dient u bij dit aanvraagformulier aan te leveren:

- Een op schaal gemaakte situatietekening (schaal 1:1000), met daarop alle objecten zoals tenten, tappunten, bak- en braadinrichting, gasflessen etc.
- Routekaart
- Op schaal gemaakte plattegrond(en) (schaal 1:100) van de tent(en)/ objecten met daarin getekend:
  - a. stoelen plan (alle meubilair zoals marktkramen, stoelen, mobiele toiletten, garderobe, kassa, tafels, stoelen, tappunten, etc.)  
tevens dient u hiervan de afmetingen aan te geven;
  - b. maataanduiding van de ruimte(n), tent(en) en/of podi(um)(a);
  - c. vrije doorgangsbreedte van de (nood)uitgangen in cm;
  - d. vrije doorgangsbreedte van de gangpaden/vluchtwegen in cm;
  - e. blusmiddelen met daarbij aangegeven type en gewicht/hoeveelheid van de blusstof zoals bijvoorbeeld:
    - blusdeken
    - 6 liter Sproeischuimblusser
    - 6 kilo koolzuursneeuw
    - 6 kilo Poederblusser
    - brandslanghaspel van 20 meter
  - f. de draairichting van deuren van nooduit- en ingangen;
  - g. aangeven op welke wijze de nood- en uitgangdeuren geopend kunnen worden bv. panieksluiting(P), draaiknop(K), schuif(S) etc. (een afsluitbaar slot in vluchtwegen is niet toegestaan);
  - h. noodverlichtingsarmaturen; lichtopbrengst 1 lux op vloer;
  - i. transparantverlichtingsarmaturen; maximaal 50 cm boven deur;
  - j. aantal toe te laten personen;
    - k. eventuele wanden, obstakels en versieringen;
    - l. constructietekeningen.
- Bijlage Kamperen
- Bijlage Verkeersregelaars
- Aanvraagformulier voor een ontheffing ex. art. 35 Drank- en Horecawet
- Identiteitsbewijs
- Bewijsstuk kennis en inzicht in sociale hygiëne (bijv. verklaring SvH Onderwijscentrum)
- Aanvraagformulier Kansspel
- Calamiteitenplan (format beschikbaar)
- Foto's omgeving (indien ontheffing bestemmingsplan benodigd is)

*Plattegrond volgt  
als gebruikelijk  
volgende week.*

**Ondertekening**

20.

Hierbij verklaar ik dat ik het formulier naar waarheid heb ingevuld  
Naam organisator / gemachtigde  
Handtekening



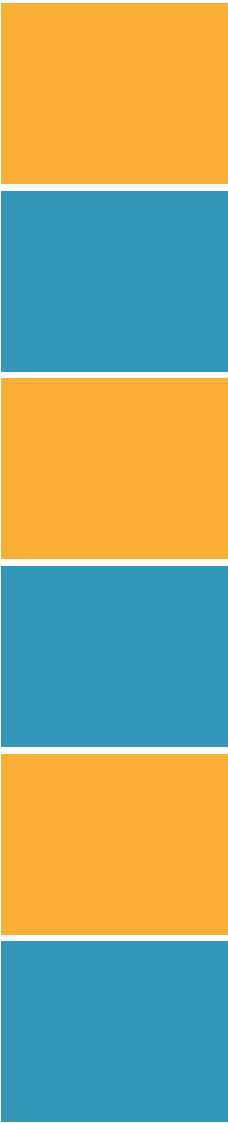
Datum  
Plaats

16-09-14  
Haaksbergen

**Dit formulier + alle bijlagen 8 weken voorafgaande aan het evenement zenden of afleveren bij gemeente Haaksbergen**

*NB. Bij Formulieren die niet volledig zijn ingevuld of die niet van de gevraagde bijlage(n) zijn voorzien, wordt de aanvrager op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid gesteld om binnen veertien dagen de aanvraag compleet te maken. Bij aanvragen die niet binnen de gestelde termijn worden aangeleverd, kan niet worden gegarandeerd dat deze voor het evenement kunnen worden behandeld.*

**Bezoekadres: Markt 3-7481 HS**  
**Postbus: 102-7480 AC**  
**Telefoon: 053-5734567**  
**Faxnummer: 053-5728075**



## BESCHIKKING



Stichting Sterevenementen Haaksbergen

██████████

██████████ HAAKSBERGEN

Uw kenmerk :  
Uw datum :  
Behandeld door : ██████████  
Telefoonnummer : ██████████

Ons kenmerk : E-6901/14.12503  
Aantal bijlagen :

Datum : 24 SEP. 2014

Onderwerp: Auto-en motorsportief

Geachte ██████████

Door u is verzocht om een vergunning voor het houden van een stuntshow op 28 september 2014 in het centrum van Haaksbergen.

De show zal worden gehouden tussen 11.00 uur en 18.00 uur op de parkeerplaats nabij supermarkt Jumbo aan de Stationsstraat. Eveneens wordt aan u vergunning verleend voor het afsluiten van de Stationsstraat, vanaf de rotonde. Deze afsluiting moet zijn afgestemd met de MBS. De aangrenzende percelen dienen bereikbaar te blijven voor de hulpdiensten.

Op grond van artikel 2:25 (*evenementenartikel*) ; artikel 4:6 (*overige geluidhinder*) en artikel 2:10 lid 3 (*voorwerpen op of aan de weg*) van de Algemene plaatselijke verordening is hiervoor vergunning/ontheffing vereist.

Hierbij verlenen wij u op grond artikel 2:25; artikel 4.6, lid 2 en artikel 2:10 lid 3, vergunning c.q. ontheffing voor houden van deze activiteiten. Verder wordt aan u ontheffing verleend op grond van artikel 3, derde lid, van de Zondagswet om op 28 september 2014 vanaf 11.00 uur tot 18.00 uur muziek ten gehore te brengen tijdens de festiviteiten.

Het zogenaamd 'Auto en Motorsportief' vindt plaats op de volgende wegen: Mr. Eenhuisstraat, Blankenburgerstraat, Spoorstraat, de Kalter, de Hibbertstraat en de Stationsstraat nabij de rotonde.

De genoemde wegen, uitgezonderd de Stationsstraat, dienen vrij toegankelijk te blijven voor de overige verkeersdeelnemers.

Gemeentehuis Haaksbergen  
Postbus 102 7480 AC Haaksbergen. Markl 3 7481 HS Haaksbergen, Tel: ██████████, Fax: ██████████  
Website: [www.Haaksbergen.nl](http://www.Haaksbergen.nl) E-mail: [gemeente@Haaksbergen.nl](mailto:gemeente@Haaksbergen.nl)  
Openingsijden: maandag t/m vrijdag 8.30-12.30, dinsdag 17.00-19.00 uur  
IBAN NL56 BNGH 028.50.03.194

Aan deze vergunning/ontheffing zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- Ten tijde van het evenement moeten blus- en hulpverleningsvoertuigen altijd tot op 40 meter objecten in de directe nabijheid kunnen benaderen;
- Opstelling van tenten of andere tijdelijke bouwsel(s) dienen zodanig te zijn dat een vrije doorgang wordt gegarandeerd voor hulpverleningsvoertuigen, waarbij een doorgang van 4 meter breed en 4 meter hoog vrij moet blijven en worden gehouden;
- Alle brandkranen en andere bluswaterwinplaatsen op en nabij de locatie van het evenement dienen altijd voor brandweervoertuigen bereikbaar te zijn en zichtbaar en wel zodanig dat hiervan onbelemmerd gebruik kan worden gemaakt;
- Rond een ondergrondse brandkraan dient een obstakelvrije ruimte met een diameter van 1,80 meter aanwezig te zijn. Hetzelfde geldt voor de aansluitpunten van droge blusleidingen;
- Er dient gebruikt te worden gemaakt van een milieumat, dit om verontreiniging ten gevolge van lekkage van voertuigen te voorkomen. Er mogen geen vloeistoffen in het rioelstelsel terecht komen;
- Tijdens het evenement dienen tenminste 2 E.H.B.O.-ers aanwezig te zijn;
- Tijdens het evenement moet er minimaal de beschikking zijn over 4 poederblussers, voorzien van een geldig keurmerk, met een minimale inhoud van 6kg blusstof;
- De organisator moet de aanwonenden van het evenemententerrein minimaal één dag voorafgaand aan het evenement in kennis stellen van de festiviteiten;
- Er dienen voldoende maatregelen te worden getroffen ter bevordering van de veiligheid van de bezoekers van de stuntshow; hiertoe dient een deugdelijke voorziening zijn te getroffen (dranghekken). Deze dranghekken dienen te zorgen dat het publiek op een afstand komt te staan van tenminste 10meter.

#### **Aansprakelijkheidsbepalingen**

Zowel u als de bezoekers aan het evenement en de personen die anderszins bij de evenementen zijn betrokken worden door deze vergunning/ontheffing in geen enkel opzicht ontheven van hun wettelijke aansprakelijkheid voor ongevallen en andere schade gevallen, dan wel in het algemeen van hun aansprakelijkheid ten aanzien van de naleving van enig wettelijk voorschrift.

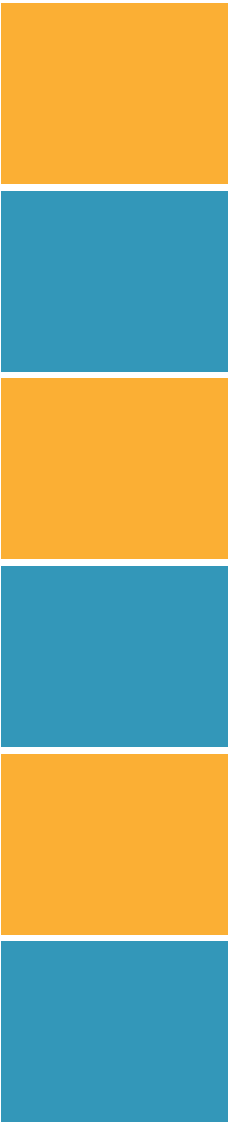
De gemeente Haaksbergen kan op geen enkele wijze aansprakelijk worden gesteld voor aanspraken van derden voor mogelijke schade of letsel veroorzaakt door het gebruik van deze vergunning. Eventuele schade aan eigendommen van de gemeente zal op de vergunninghouder worden verhaald.

#### **Hand en spandiensten**

U kunt contact opnemen met onze afdeling Openbare Werken indien u gebruik wenst te maken van hand- en spandiensten. Op afspraak kunnen bijvoorbeeld afzetmaterialen en dergelijke worden opgehaald. U dient zelf te zorgen voor het halen en brengen van de goederen. Tevens zal worden aangegeven of voor het gebruik van de hand- en spandiensten kosten worden berekend en op welke wijze deze kosten worden voldaan. U kunt vragen naar [redacted], of de [redacted], telefoonnummer [redacted].

Tegen dit besluit kunt u binnen zes weken na verzending, bezwaar maken door een bezwaarschrift in te dienen bij het college van burgemeester en wethouders. Meer informatie hierover vindt u in de bijlage bij dit besluit.

Met vriendelijke groet,  
namens de burgemeester,  
namens burgemeester en wethouders,



## BIJLAGE

Tegen het besluit, waar deze bijlage bijhoort, kan door belanghebbenden (dat zijn degenen wier belangen rechtstreeks bij dit besluit zijn betrokken) bezwaar worden gemaakt op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 7:1).

Een bezwaarschrift moet binnen zes weken na de verzenddatum van het besluit worden ingediend.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en bevat ten minste:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

Het bezwaarschrift moet worden ingediend bij het orgaan, waarvan het besluit afkomstig is. Indien het besluit afkomstig is van het college van burgemeester en wethouders, dan moet het bezwaarschrift ook bij dat college worden ingediend. Een besluit kan echter ook afkomstig zijn van de gemeenteraad of van de burgemeester. In dat geval moet het bezwaarschrift worden ingediend bij de gemeenteraad of bij de burgemeester.

Tevens bestaat de mogelijkheid om gelijktijdig met het indienen van het bezwaarschrift of daarna een voorlopige voorziening te vragen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel. Een verzoek om een voorlopige voorziening dient aan dezelfde eisen te voldoen als het bezwaarschrift (zie hierboven). Tevens dient een afschrift van het bezwaarschrift te worden meegezonden. De voorzieningenrechter kan op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Het verzoek om een voorlopige voorziening moet worden gericht aan de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel, Postbus 10067, 8000 GB Zwolle.

Voor het vragen van een voorlopige voorziening is griffierecht verschuldigd. Over de hoogte daarvan en de wijze van betalen ontvangt u bericht van de rechtbank. Als het verzoek om voorlopige voorziening wordt toegewezen, betaalt de gemeente het griffierecht terug.

Inlichtingen over het indienen van een bezwaarschrift en het vragen van een verzoek om een voorlopige voorziening kunnen verkregen worden bij Juridische zaken (telefoon           ).



**Bezoekadres**

Anna van Saksenlaan 50  
2593 HT Den Haag  
T 070 333 70 00  
F 070 333 70 77

**Postadres**

Postbus 95404  
2509 CK Den Haag

[www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)