



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitters Veiligheidsregio
i.a.a. de directeuren Veiligheidsregio en
de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Datum 13 maart 2023
Onderwerp Resultaten opvolging aanbevelingen bij vergunningverlening van
evenementen

Geachte heer/mevrouw,

In 2008, 2012 en 2016 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) in samenwerking met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de IGJ) de vergunningverlening en bijbehorende advisering vanuit de hulpverleningsdiensten bij publieksevenementen onderzocht.¹ De conclusie van de onderzoeken in 2008 en 2012 was dat de bescherming van veiligheid- en gezondheid bij evenementen niet op orde was. Gelet op de centrale rol van gemeenten in de vergunningverlening lag de focus van het vervolgonderzoek in 2016 op het gemeentelijk proces rondom het verlenen van evenementenvergunningen. Uit dat rapport bleek dat het proces van vergunningsverlening niet op orde was en veel gemeenten nog te weinig oog hadden voor de veiligheids- en gezondheidsrisico's bij evenementen.

De Inspectie heeft in het kader van regulier toezicht in 2022 gekeken hoe het proces van vergunningverlening – inclusief de advisering door hulpverleningsdiensten – inmiddels is ingericht en of de aanbevelingen uit het rapport van 2016 zijn opgevolgd.² De Inspectie voerde hiertoe tussen mei 2022 en oktober 2022 gesprekken met vertegenwoordigers van zes veiligheidsregio's en zes gemeenten.³ Daarnaast sprak de Inspectie met bestuursleden van de stichting Evenementenhandboek.⁴ De IGJ heeft gelijktijdig zelfstandig toezicht

¹ Destijds respectievelijk Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2008)/Inspectie Veiligheid en Justitie (2012, 2016) en Inspectie voor de Gezondheidszorg.

² Met regulier toezicht wil de Inspectie doorlopend in beeld brengen wat er speelt in het veld, daarbij vroegtijdig risico's signaleren en zo veel mogelijk met de betrokken organisatie(s) reflecteren op mogelijke achtergronden van deze risico's. De aanpak daarvan wil zij stimuleren en, als het niet anders kan, zal zij uiteindelijk interveniëren.
<https://www.inspectie-jenv.nl/organisatie/toezicht-door-de-inspectie-veiligheid-en-justitie/regulier-toezicht>

³ De Inspectie sprak met vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's Fryslân, Gelderland-Zuid, Rotterdam-Rijnmond, Twente, Zuid-Limburg, Hollands-Midden en de gemeenten Terschelling, Nijmegen, Brielle, Borne, Maastricht en Alphen aan den Rijn.

⁴ De stichting Evenementenhandboek is een samenwerkingsverband tussen gemeenten, organisatoren en producenten van evenementen met als doel het bijdragen aan de kwaliteit

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam

Vergunningverlening
evenementen

Ons kenmerk

4534431

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

uitgevoerd naar de zorg die op evenementen wordt verleend. De bevindingen en aanbevelingen van de IGJ zijn te vinden in de factsheet 'Samen werken aan goede zorg op evenementen'.⁵

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
13 maart 2023

Ons kenmerk
4534431

De Inspectie brengt u middels deze brief op de hoogte dat zij constateert dat er in de gesproken veiligheidsregio's en gemeenten een aanmerkelijke vooruitgang is geboekt sinds 2016. Daarnaast beoogt de Inspectie met deze brief bij te dragen aan de door de gemeenten en veiligheidsregio's ingezette professionaliseringsslag door enkele – in de gevoerde gesprekken naar voren gekomen – aandachtspunten onder de aandacht te brengen.

Vooruitgang

Door de coronamaatregelen hebben de evenementenbranche en de bij de vergunningverlening betrokken functionarissen moeten handelen in een situatie waarin de maatregelen telkens veranderden. Hierdoor varieerden de mogelijkheden tot het organiseren van veilige evenementen. In die onzekere tijd en ook toen in de loop van 2022 een inhaalslag van evenementen plaatsvond, heeft men zich ingezet om evenementen veilig te laten plaatsvinden. Dit blijkt uit de gevoerde gesprekken waarbij de Inspectie verbeteringen constateert ten opzichte van de uitkomst van eerdere onderzoeken:

1. Over de vergunningverlening kan de gemeente zich vooraf laten adviseren door de hulpverleningsdiensten die samenwerken binnen de veiligheidsregio's: de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR). In het rapport uit 2016 werd geconcludeerd dat gemeenten de hulpverleningsdiensten onvoldoende betrokken bij de behandeling van vergunningaanvragen. Uit de gesprekken in 2022 komt het beeld naar voren dat de gesproken gemeenten en veiligheidsregio's elkaar goed weten te vinden. Zij treffen elkaar in periodieke overleggen en hebben onderwijl contact. Daarnaast worden de hulpdiensten op structurelere basis betrokken bij de advisering van evenementen die vergunningsplichtig zijn. Afhankelijk van de risicoclassificatie van een evenement wordt mono of in multi-verband een vergunning voorzien van advies.⁶ De gesproken veiligheidsregio's ondersteunen bij evenementen met een hoge risicoclassificatie de gemeente bij het ophalen van mono-adviezen bij de hulpdiensten. Enkele veiligheidsregio's gaan een stap verder door de opgehaalde mono-adviezen samen te voegen, op basis daarvan een integraal multi-advies op te stellen en deze vervolgens aan de gemeenten aan te bieden. De gemeenten, hulpverleningsdiensten en veiligheidsregio's hebben een gemeenschappelijk doel in het proces van de vergunningverlening: een veilig evenement neerzetten.

2. De Inspectie ziet dat de gesproken gemeenten betekenisvolle stappen hebben gezet op het gebied van evalueren. Waar de Inspectie in 2016 concludeerde dat evaluaties in weinig gemeenten plaatsvonden en dat wanneer zij wel werden gedaan nauwelijks toegevoegde waarde hadden, blijkt uit de in 2022 gevoerde

van evenementen, door het bieden van breed gedragen praktijkrichtlijnen aan alle belanghebbenden in de vorm van een handboek. <https://evenementenhandboek.nl>

⁵ Zie hiervoor www.IGJ.nl

⁶ Een evenement heeft een vergunning nodig wanneer deze niet voldoet aan de meldingsplicht. Evenementen worden vaak gekenmerkt als A-, B- of C-evenement, waarbij een A-evenement een klein evenement is met lage risico's en beperkte effect op de omgeving zoals kleinschalige sport- en spelactiviteiten. B- en C-evenementen hebben een hoger risico en meer effect op de omgeving zoals festivals.

gesprekken dat de gesproken gemeenten wel evalueren. De Inspectie ziet dat de gesproken gemeenten over het algemeen alle hoog risico evenementen intern en vaak ook extern met de veiligheidsregio, betrokken (adviserende) hulpdiensten en de organisator evalueren. Het evalueren van gemiddelde en laag risico evenementen varieert van geen evaluatie, tot evaluatie op verzoek of een standaardevaluatie. De uitkomsten van de evaluaties worden over het algemeen door de gemeenten gedeeld met de organisator en hulpverleningsdiensten. Ondanks dat evalueren van (het vergunningsverleningstraject van) evenementen niet verplicht is, ziet de Inspectie dit als een goede ontwikkeling en acht het van groot belang dat evaluaties actief worden meegenomen bij aanstaande edities van terugkerende evenementen en ziet dat dit in de meeste gevallen ook gebeurt.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
13 maart 2023

Ons kenmerk
4534431

Aandachtspunten

De Inspectie brengt graag vier aandachtspunten naar voren die zij heeft vastgesteld op basis van de gevoerde gesprekken. Een gedegen vergunningverleningsproces en continue aandacht voor veiligheidsrisico's bij evenementen dragen bij aan de realisatie van veilige evenementen. De gemeenten en veiligheidsregio's hebben samen een verantwoordelijkheid voor dit proces. Door deze aandachtspunten te delen, beoogt de Inspectie bij te dragen aan de ingezette professionaliseringsslag.

1. Beleid en risicoclassificatie

In 2016 concludeerde de Inspectie dat het ontbreken van concrete doelstellingen in gemeentebeleid ertoe leidde dat bij de behandeling van de vergunningaanvragen een toetsingskader werd gemist door de ambtenaren die de aanvraag moesten beoordelen en de adviserende hulpverleningsdiensten. In de in 2022 gevoerde gesprekken komt naar voren dat er verschillen zijn tussen de gesproken gemeenten wat betreft de ontwikkeling van beleid en toetsingskaders. Niet elke gemeente beschikt over duidelijk vastgesteld evenementenbeleid. Sommige gemeenten gaven aan bezig te zijn met het opstellen van uitgebreider beleid. De Inspectie benadrukt dat – zeker gezien de werkdruk en het verloop van medewerkers – een deugdelijk beleid en bruikbaar toetsingskader kunnen bijdragen aan zorgvuldige en transparante afwegingen bij de beoordeling van vergunningsaanvragen.

Alle gesproken gemeenten en veiligheidsregio's werken met een risicoclassificatie, waarbij de evenementen worden ingedeeld in: hoog risico, gemiddeld risico of laag risico. Deze indeling wordt over het algemeen als nuttig hulpmiddel beschouwd. Meerdere betrokkenen geven echter aan dat de risico's van een evenement ook afhankelijk zijn van gebiedskenmerken. Een landelijk gebied kent andere risico's dan een stedelijk gebied. De risicoscan – waaruit de risicoclassificatie volgt – maakt geen onderscheid in verschillende gebiedskenmerken. Eén van de gemeenten waarmee de Inspectie heeft gesproken maakt daarom naast de standaard risicoclassificatie ook een classificatie gebaseerd op de gebruikte locatie. De Inspectie moedigt de gemeenten aan om dit voorbeeld te volgen en alert te zijn op lokale risico's en zorgvuldig maatwerk toe te passen. Onder zorgvuldig verstaat de Inspectie ook opschalen naar de handelswijzen passend bij een hoog risico evenement, wanneer dat vanwege de gebiedskenmerken maar ook op basis van ervaring – ondanks een lagere risicoclassificatie – nodig is. De Inspectie adviseert tevens de mogelijkheden te bezien op het kunnen invullen van gebiedskenmerken in de bestaande risicoscan zodat hieruit een passendere risicoclassificatie volgt.

2. Opleiding en training

De vergunningverleners bij de gesproken gemeenten hebben verschillende achtergronden. Er zijn medewerkers met veel ervaring en medewerkers zonder ervaring. De Inspectie constateert dat er aandacht is voor opleiding en training van de vergunningverleners, maar doordat een minimumvereiste van kennis ontbreekt verschilt de invulling per gemeente. De adviserende hulpverleningsdiensten ervaren niveauverschillen tussen vergunningverleners, soms wordt hen gevraagd advies te geven op onvolledige of onjuiste aanvragen. Het komt de efficiëntie van het vergunningsverleningsproces en de borging van een gedegen oordeel ten goede wanneer de vergunningverleners voldoende opgeleid worden om hun werk vakkundig uit te voeren. De Inspectie adviseert de gemeenten daarom een opleidingsstandaard voor vergunningsverleners vast te stellen.

3. HEV 2018 en NHEV

Landelijk zijn er enkele hulpmiddelen die houvast bieden in het proces van vergunningverlening bij evenementen. De landelijke Handreiking Evenementenveiligheid: procesmodel evenementenveiligheid (hierna: HEV 2018) bevat processtappen en biedt een kader dat gemeenten, veiligheidsregio's en hulpverleningsdiensten kunnen gebruiken in het proces van vergunningverlening bij evenementen. Het Nederlands Handboek Evenementenveiligheid (hierna: NHEV) is gerealiseerd door de stichting Evenementenhandboek en is bedoeld om alle betrokken partijen – niet alleen overheidsorganisaties, maar ook voor organisatoren – een gemeenschappelijk denkkader te bieden. In aanvulling op de processtappen uit het HEV 2018 biedt het NHEV houvast bij praktische zaken en uitvoering. Bij de ontwikkeling van het NHEV is samengewerkt met het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)⁷, de opsteller van het HEV 2018.

Door meerdere gemeenten en veiligheidsregio's is aangegeven dat zij deze documenten van toegevoegde waarde vinden en gebruiken bij het opstellen van beleid. De Inspectie is positief over deze publiek-private samenwerking, maar wijst op de noodzaak van actualisering. De meeste actuele versie van het HEV is uit 2018, het NHEV is gepubliceerd in 2019. Voor beide documenten geldt dat ze dienen als hulpmiddel en geen op zichzelf staand beleid vormen. Het bestuur van de stichting Evenementenhandboek geeft echter aan dat sommige gemeenten het handboek als vaststaand beleid interpreteren. In een geactualiseerde versie is het advies om te benadrukken dat het een hulpmiddel is en geen wetgeving.

4. Samenwerking organisatoren

Kleinere evenementen – meestal met een lagere risicoclassificering – worden vaak door vrijwilligers georganiseerd, wat tot gevolg heeft dat de vergunningaanvraag regelmatig onvolledig of onjuist wordt ingediend. Dit leidt tot vertraging in het proces, omdat vergunningverleners de aanvraag terug moeten sturen naar de organisator. Omdat de datum van een evenement meestal vaststaat, vergroot dit de werkdruk bij zowel de organisator, de vergunningverleners als de adviserende diensten. De Inspectie heeft met enkele gemeenten en veiligheidsregio's gesproken die positieve ervaringen hebben met betere voorlichting aan organisatoren over waar een vergunningsaanvraag (minimaal) aan moet voldoen. Uitgebreide en duidelijke informatievoorziening aan organisatoren komt het vergunningsverleningsproces ten goede. Ook een digitale

⁷ Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is sinds 29 maart 2022 verdergegaan als Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)

omgeving kan helpen om betere aanvragen binnen te krijgen van organisatoren. De Inspectie adviseert gemeenten die hinder ervaren door onvolledige en onjuiste vergunningaanvragen te kijken naar de mogelijkheden tot het implementeren van een dergelijke informatievoorziening en digitale ondersteuning in hun gemeenten.

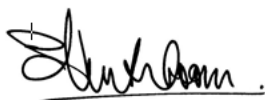
**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
13 maart 2023

Ons kenmerk
4534431

Samenvattend ziet de Inspectie op basis van de opgehaalde informatie dat er in de gesproken veiligheidsregio's en gemeenten een aanmerkelijke vooruitgang is geboekt in het vergunningverleningsproces bij evenementen. Ondanks dat er met een beperkt aantal gemeenten en veiligheidsregio's is gesproken waardoor de bevindingen niet tot een generaliserend oordeel leiden, kunnen de besproken aandachtspunten - voor zover actueel - voor gemeenten een aansporing zijn de ingezette professionaliseringsslag door te zetten. De Inspectie blijft het onderwerp vergunningverlening meenemen in haar toezicht.

Hoogachtend,



P.C.J. Neuteboom
Hoofdinspecteur-directeur Politie, Security en Crisisbeheersing