

Beleidsregel “Veiligheid bij evenementen”

Inleiding en samenvatting

In Middelburg worden ieder jaar veel evenementen gehouden. Velen verrichten daar veel werk aan en nog veel meer hebben daar plezier van. Wij, dat wil zeggen de organisatoren, de gemeente en (niet in de laatste plaats) de Middelburgers hebben dan ook een gezamenlijk belang bij het goede en ordelijke verloop van die evenementen. Daarom heeft de gemeenteraad 28 oktober 2002 het algemene evenementenbeleid (De nota Evenementenbeleid gemeente Middelburg d.d. 14 februari 2002) vastgesteld.

Sindsdien hebben zich, in en buiten Nederland, incidenten bij evenementen voorgedaan en hebben zich maatschappelijke ontwikkelingen voor gedaan (o.a. verdergaande juridisering, toename van het aantal evenementen en de bijbehorende risico's), die er toe leiden dat meer aandacht voor het thema veiligheid noodzakelijk is. Reeds vele gemeenten zijn hierin voor gegaan, hetgeen benadrukt dat het belang van veiligheid bij evenementen Dat geldt ook voor gemeente Middelburg en de organisatoren van evenementen in onze gemeente en monumentale (binnen-)stad. Daarom is in het integraal veiligheidsbeleid (De nota Integraal veiligheidsbeleid 2015-2018 gemeente Middelburg, vastgesteld 22 september 2014) bepaald dat, in relatie tot evenementen, duidelijker zal worden gemaakt aan welke veiligheidseisen organisatoren zullen moeten voldoen. Deze beleidsregel geldt als uitvoering van het aspect veiligheid bij evenementen.

Deze beleidsregel beoogt het veiligheidsbewustzijn bij organisatoren te vergroten. Dat kan worden bereikt door voor evenementen met méér dan gemiddelde veiligheidsrisico's (de zogeheten “B+”- en C-evenementen) een veiligheidsplan verplicht te stellen en daarbij een structuur aan te bieden waarmee duidelijkheid verkregen wordt over de inhoud van het veiligheidsplan. In combinatie met de actieve ondersteuning van de gemeente voor vergunningaanvragers voor de voorbereiding van een veiligheidsplan, wordt eveneens bijgedragen aan het gestelde doel. Door onvolledige vergunningaanvragen, waarbij een conceptveiligheidsplan ontbreekt, niet in behandeling te nemen, wordt het veiligheidsbewustzijn nog op een andere wijze bevorderd.

Na een korte beschrijving van het juridisch kader voor evenementen(vergunningen), de bevoegdheid om beleidsregels te stellen en de aandacht voor veiligheid in het algemene evenementenbeleid, wordt u geleid door de veiligheidsstructuur rondom evenementen: classificering van evenementen en het bijbehorende veiligheidsplan, dat voor evenementen met méér dan gemiddelde veiligheidsrisico's verplicht wordt na vaststellen van deze beleidsregel.

Met de classificering worden evenementen ingedeeld in vier categorieën, waarbij de impact van mogelijke risico's toeneemt en dus de te treffen maatregelen voor veiligheidsaspecten steeds zwaarder worden.

Uit de wijze van presentatie zou de indruk kunnen ontstaan dat er een blauwdruk voor een veiligheidsplan wordt opgelegd. Niets is echter minder waar! Ik acht het van belang dat de eindverantwoordelijke, de organisator van een evenement, zich vooraf de risico's van zijn initiatief bewust is en daarom goed en gestructureerd nadenkt over het borgen van de veiligheid van mensen en omgeving. De gemeente kan deze verantwoordelijkheid niet overnemen. Wel kunnen de gemeente, de veiligheidsadviseurs en -diensten behulpzaam zijn bij de uitwerking van die verantwoordelijkheid. Er is dus géén sprake van een blauwdruk maar van het aanreiken van aspecten, vragen en handreikingen, waarmee een veiligheidsplan als het ware “gevuld” kan worden.

Juridisch kader voor evenementen(vergunningen)

De artikelen 2.13 en 2.14 van de APV Middelburg 2015 (Algemene Plaatselijke Verordening Middelburg 2015, vastgesteld 23 februari 2015) bevatten het juridisch kader voor evenementenvergunningen. Titel 4:3 Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) beschrijft de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels.

Onder evenementen worden verstaan “ elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van ...”; aldus art. 2.13 APV Middelburg 2015. Een bredere definitie luidt “ elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, waarbij een verzameling mensen zich in een bepaald tijdvak in/op een (meestal) begrensde en (eventueel beperkt) openbaar toegankelijke inrichting of terrein bevindt of beweegt” (Leidraad Veiligheid Publiekevenementen). Ingevolge art. 2.14 APV Middelburg 2015 is het verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren. Voorts noemt art. 2.13, lid 3 APV Middelburg 2015 de definitie voor kleine evenementen, waarvoor geen vergunningplicht maar een meldingsplicht geldt (ingevolge art. 2.14, lid 2 APV Middelburg 2015): “een straatfeest, (buurt)barbecue of een daarmee gelijk te stellen evenement op eigen terrein of in de open lucht, dat op één dag plaatsvindt, een lage belasting van de woon-en leefomgeving heeft en geen te verwachten inzet van de hulpdiensten”

Op een totaal van 250 à 300 evenementen per jaar in gemeente Middelburg, valt het aantal van enkele tientallen jaarlijks terugkerende evenementen met meer dan gemiddelde uitstraling alleszins mee. Daarbij kan gedacht worden aan (vergunningplichtige) evenementen als Koningsdag, Middelburg Volkoren, Zeeland Nazomer Festival, City of Dance, N8VDN8 en Middelburg Winterstad. Enkele van deze evenementen zijn zelfs tot ver buiten Zeeland bekend. Het regime van de evenementenvergunning geldt ook voor kleinere, minder bekende evenementen, zoals de Culikaravaan, de Citytrail, de Lange Jan challenge, Pokoe festival en de Visserijdag in Arnemuiden. Of een evenement eenmalig of meerdere jaren achtereenvolgens wordt georganiseerd, is niet relevant: voor iedere keer dat een evenement georganiseerd wordt, dient een vergunning aangevraagd te worden of een melding gedaan te worden. De burgemeester beslist, op aanvraag, over het verlenen van een vergunning. Aan die vergunning zijn voorschriften verbonden, waaraan moet worden voldaan. Het vergunningenregime geldt echter niet voor "kleine evenementen" (Art. 2.14, lid 2, Algemene Plaatselijke Verordening Middelburg 2015, vastgesteld 23 februari 2015). Dat zijn evenementen buiten de binnenstad, zoals een straatfeest of (buurt)barbecue op eigen terrein of in de openbare ruimte, die op één dag plaatsvinden, een lage belasting van de woon-en leefomgeving hebben en waarbij geen te verwachten inzet van de hulpdiensten is, omdat naar verwachting de veiligheid van de mensen niet in het geding is. Voor deze kleine evenementen kan worden volstaan met een (schriftelijke) melding aan de burgemeester, ten minste 21 dagen voor aanvang van het evenement. In artikel 4:81 Awb is de bevoegdheid opgenomen voor een bestuursorgaan om beleidsregels te stellen over een hem toekomende bevoegdheid. Omdat de burgemeester het bestuursorgaan is dat bevoegd is tot het verlenen (of weigeren) van een evenementenvergunning, is hij dus ook bevoegd om beleidsregels te stellen.

Veiligheid in het vigerende evenementenbeleid

In de nota Evenementenbeleid gemeente Middelburg wordt aandacht besteed aan veiligheid en inrichting van de locaties (paragraaf 5.7, blz. 49-50). Geconstateerd wordt dat evenementen veel mensen bij elkaar brengen op één plaats en dat het daardoor mogelijk is dat de veiligheid van deze mensen in het geding komt. Daarom is het noodzakelijk een aantal algemene veiligheidseisen te stellen aan evenementen. Er is echter geen harde, wettelijke verplichting om een veiligheidsplan af te dwingen.

In essentie komt het veiligheidsplan neer op een plan waar in beschreven wordt hoe een organisator de veiligheid van mensen (bezoekers, medewerker, artiesten en omgeving) bij en rondom een evenement zal waarborgen. Aan de hand van aandachtspunten als publiek, omgeving, verkeer en milieu worden veiligheidsvoorschriften vertaald over o.a. het maximum aantal bezoekers, het plaatsen van buitentaps, urinoirs, podia en geluidsapparatuur, de wijze waarop wegen afgesloten kunnen of moeten worden en het al dan niet toestaan van tenten en de plaats daarvan op de (evenement)locatie.

Daarmee is het veiligheidsplan dus een plan over de wijze waarop door de aanvrager/organisator invulling wordt gegeven aan de door de burgemeester bij de vergunning te stellen veiligheidsvoorschriften. Tot op heden is het praktijk dat die veiligheidsvoorschriften in de vergunning opgenomen worden en dat sommige organisatoren voor hun evenement een veiligheidsplan opstelden. Het (pragmatische) criterium daarvoor is dat de veiligheid van mensen mogelijk in het geding zou kunnen komen. Organisaties met deskundigheid op veiligheidsgebied adviseren hierin de burgemeester: politie, brandweer en GHOR. Ook de gemeente zelf heeft (ervarings-)deskundigheid op dit gebied: medewerkers Openbare Orde en Veiligheid, vergunningverleners en handhavers. De adviezen van deze deskundigen worden besproken met de vergunningaanvrager/organisator en zo komt een pakket veiligheidsmaatregelen tot stand dat aan de huidige maatschappelijke vereisten voldoet en dat realiseerbaar is voor de organisator en dat leidt tot een aanvaardbaar risiconiveau.

Meer structuur, meer duidelijkheid

Een belangrijk gegeven van een vergunningstelsel is dat de vergunningverlener voorschriften met verplichtingen oplegt. Het is echter de vergunningaanvrager die een initiatief neemt, zoals het organiseren van een evenement. Het is dus in eerste instantie de initiatiefnemer die er belang bij heeft, dat het evenement goed verloopt. Dat betekent niet alleen nadenken over het inhoudelijke programma en de primaire randvoorwaarden. Dat betekent ook nadenken over andere randvoorwaarden, waarvan iedereen hoopt dat die niet geëffectueerd hoeven te worden.

Natuurlijk zijn er ook nog andere belangen in het spel, dan alleen het goed verlopen van een evenement. Een belang dat samenhangt met het goede verloop van een evenement, is de veiligheid van de bezoekers. Verder is het juridisch belang van een initiatiefnemer ook van invloed op het goede verloop en de naamsbekendheid van een evenement.

Het is de aanvrager/organisator die moet aangeven hoe hij met een aantal veiligheidsaspecten bij een evenement om wilt gaan. De initiatiefnemer draagt immers een integrale verantwoordelijkheid. Dat betekent niet dat de gemeente een louter toetsende rol heeft bij het beoordelen van een vergunningaanvraag. Vanuit de bevoegdheid van de burgemeester, zullen de (veiligheids-)adviseurs van de gemeente, vanuit wat een aanvrager/organisator aanreikt, een inhoudelijke en (pro-)actieve rol vervullen bij aanscherpen en vervolmaken van de (veiligheids-)aspecten bij een evenement. Concreet zullen zij dus met een initiatiefnemer meedenken en hun kennis en expertise delen bij het voorbereiden van een evenementenvergunning.

Kortom, meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer/vergunningaanvrager en een actieve, ondersteunende rol voor de gemeente bij de voorbereiding van een evenementenvergunning. Daarom is nagedacht over een methode om meer structuur en duidelijkheid in de veiligheidseisen te bewerkstelligen, zodat uiteindelijk ook het risicobewustzijn en daarmee het draagvlak voor veiligheidsmaatregelen verbetert.

Duidelijk is dat het huidige (door de gemeenteraad vastgestelde) beleid twee categorieën evenementen kent: vergunningplichtige en meldingsplichtige evenementen. Dit eerste onderscheid wordt gemaakt o.b.v. de informatie die een initiatiefnemer verschaft en wordt later nog getoetst aan de hand van de ontvangen meldingsformulieren of vergunningaanvragen.

Na ontvangst van de vergunningaanvraag wordt allereerst beoordeeld of de aanvraag compleet is en in behandeling genomen kan worden. Behalve dat de gegevens op het aanvraagformulier ingevuld moeten zijn, moet in ieder geval een (concept van een) veiligheidsplan ingediend worden met de aanvraag. Ontbreken relevante gegevens of het (concept van een) veiligheidsplan, dan zal de aanvraag niet in behandeling genomen worden.

Bij een complete aanvraag wordt een (kwantitatief) scoreformulier ingevuld om de veiligheidsaspecten van het evenement te inventariseren en te indiceren. Dit scoreformulier wordt voor alle evenementen in Zeeland gebruikt. Ter informatie is het scoreformulier opgenomen in REF_Ref482702753 \r \h * MERGEFORMAT BIJLAGE 1. Met dit formulier worden vergunningaanvragen voor evenementen op kwantitatieve wijze beoordeeld op diverse aspecten, die voor de risicobeoordeling relevant zijn. Daarbij kan gedacht worden aan aantal bezoekers, de locatie van en de toegangswegen naar een evenemententerrein en de beschikbaarheid c.q. het gebruik van alcohol en/of drugs. Aanvullende kunnen er argumenten zijn om op basis van de aspecten "kans op slachtoffers", "bereikbaarheid van het evenemententerrein", "momenten van verhoogd risico" en "maatschappelijke impact bij een calamiteit" de score te verhogen.

In de praktijk van vergunningverlening worden op basis van de APV Middelburg 2015 en het classificatiesysteem vier categorieën van evenementen onderkend (Van deze vier categorieën zijn er drie benoemd in het Uitvoeringskader interdisciplinaire advisering en coördinatie grote evenementen (september 2010) en de notitie Regionale toepassing Handreiking Evenementenveiligheid (versie 1.2, januari 2017)):

| | | |
|-----------------|---|--|
| Klein evenement | Voldoet aan de omschrijving in art. 2.13, lid 3 en 2.14, lid 2, APV Middelburg 2015 | Geen bijzonderheden. |
| A-evenement | Een regulier evenement | Reguliere evenementen vallen voor de hulpdiensten onder dagelijkse routine. Daarom worden zij geïnformeerd over de locatie en eventuele infrastructurele gevolgen van het evenement. Puntenscore lager dan zes punten en geen kwalitatief risico. |
| B-evenement | Een evenement met een gemiddeld risico, een "aandacht evenement" | Bij deze evenementen geldt een verhoogde veiligheidsaandacht en worden er door politie en brandweer monodisciplinaire adviezen uitgebracht aan de gemeente. De GHOR doet dit alleen op verzoek van de gemeente of als er verzwarende omstandigheden spelen o.b.v. het Scoreformulier Evenementen Zeeland. Voor evenementen die minder dan zes punten scoren en kwalitatief een risico vermelden, hoeft in beginsel geen veiligheidsplan opgesteld te worden. Voor evenementen die kwantitatief tussen zes en negen punten scoren en kwalitatief geen risico vermelden, is een veiligheidsplan verplicht. |
| C-evenement | Een evenement met een sterk verhoogd risico, een "risicovol evenement" | Indien er sprake is van een C-evenement wordt door de gemeente een integraal advies aangevraagd bij de Taakgroep Grote Evenementen (TGE) van Veiligheidsregio Zeeland. De TGE maakt (in samenwerking met de gemeente) een risicoanalyse, die samen met het integraal advies wordt aangeboden aan de burgemeester teneinde het risicobeleid voor het evenement vast te kunnen stellen... Een veiligheidsplan is verplicht. |

De behaalde score geeft een indicatie van de classificatie van het evenement en de wijze waarop de veiligheidsaspecten t.b.v. de evenementenvergunning voorbereid worden. Het is immers in ieders belang dat een evenement op een ordentelijke en veilige manier verloopt!

Voor A-evenementen gelden geen bijzondere veiligheidseisen. De veiligheidsdiensten (politie, brandweer en GHOR) worden door de gemeente over relevante veiligheidsaspecten geïnformeerd door hen een kopie van de vergunningaanvraag toe te sturen.

Bij de meer risicovolle B-evenementen en de C-evenementen, waarvoor een vergunning aangevraagd moet worden, worden de voorwaarden waaraan moet worden voldaan specifiek in beeld gebracht en wordt aan de hand van een veiligheidsplan beschreven hoe de aanvrager/organisator met de veiligheidsaspecten om wilt gaan (zie REF_Ref484527687 \r \h * MERGEFORMAT BIJLAGE 2).

De zwaarte van veiligheidsmaatregelen is afhankelijk van de risico-inventarisatie, zoals deze blijkt uit het ingevulde scoreformulier (kwantitatieve scoring) en de kwalitatieve beschrijving van risico's. Dat betekent dat bij B-evenementen de veiligheidsaspecten minder zwaarwegend worden geïndiceerd en dientengevolge kan worden volstaan met minder-vergaande maatregelen in het veiligheidsplan.

De veiligheidsdiensten brengen ieder zelfstandig hun advies uit aan de burgemeester tijdens het, door de gemeente georganiseerde, reguliere APV-overleg.

Voor C-evenementen gelden, gelet op de indicatie van de veiligheidsaspecten en de risicoanalyse, zware veiligheidsmaatregelen. Dat leidt ertoe dat het veiligheidsplan ook nauwkeurig alle veiligheidsaspecten in beeld brengt.

Het veiligheidsplan wordt door de Taakgroep Grote Evenementen van de Veiligheidsregio Zeeland (de TGE, bestaand uit vertegenwoordigers van de veiligheidsdiensten en de gemeente) gebruikt om een integraal advies uit te brengen over de veiligheidsrisico's, welke scenario's er uitgewerkt moeten worden en de passende maatregelen. Hiertoe kent de TGE een "eigen" werkstructuur.

Op basis van de eerste ervaringen over ongeveer acht maanden in 2017 blijkt indicatief de volgende verdeling meldingen en vergunningen:

Meldingen ca. 17%

Categorie A-vergunningen ca. 64%

Categorie B-vergunningen ca. 18%

Categorie C-vergunningen minder dan 1 %

Bij de categorie B-vergunningen is nog geen onderscheid gemaakt tussen evenementen met veiligheidsplan en evenementen zonder veiligheidsplan.

Het veiligheidsplan

Het veiligheidsplan is het plan, waarin de organisator van een evenement de getroffen veiligheidsmaatregelen en afspraken voor het evenement beschrijft. Een belangrijk voordeel hiervan is dat de belangrijkste risico's met en voor betrokkenen in kaart zijn gebracht en zijn afgestemd. Het uiteindelijke doel daarvan is een ordentelijk en veilig verloop van het evenement.

Een veiligheidsplan zal altijd op inhoud beoordeeld worden. Hoe is de risicoanalyse uitgevoerd, wat zijn de vastgestelde risico's en welke veiligheidsmaatregelen c.q. -scenario's worden er beschreven? Een aanvrager heeft de keuze of hij een in de praktijk gebruikt format van de gemeente hanteert of niet. Van belang is immers dat het veiligheidsplan bevat wat er in moet staan.

Belangrijk is dus dat risico's, rollen, taken, verantwoordelijkheden en procedures helder en eenduidig zijn beschreven. Het veiligheidsplan maakt immers onverkort deel uit van de evenementenvergunning. De burgemeester kan, bij het verlenen van de vergunning, besluiten om de beschreven maatregelen te volgen. Als echter ingeschat wordt dat een evenement met andere (lees: lichtere of zwaardere) maatregelen veilig zal verlopen, kan de burgemeester ook besluiten om die andere maatregelen op te leggen. Bij de beoordeling wat passende maatregelen zijn, gaat de burgemeester uit van de risicoanalyse, de adviezen die hij van de veiligheidsdiensten en -adviseurs krijgt en de, in eerdere jaren opgedane, ervaringen met het specifieke evenement evenals met de evenementen in Middelburg in het algemeen. De aanvrager/organisator is er voor verantwoordelijk dat het concept van het veiligheidsplan tegelijkertijd met de vergunningaanvraag wordt ingediend en dat de definitieve versie van het veiligheidsplan tijdig bij de gemeente wordt ingediend, zodat deze onverkort deel kan uitmaken van de verleende vergunning. Om op actuele ontwikkelingen in te kunnen spelen, zal de burgemeester gebruik maken van zijn bevoegdheid om aanvullende veiligheidsvoorschriften op te leggen. Op deze wijze zijn wijzigingen in het veiligheidsplan tot in zeer laat stadium mogelijk (tot zelfs nog vlak voor of tijdens het evenement).

De organisator van een evenement is primair verantwoordelijk voor de veiligheid van mensen (bezoekers, medewerkers, artiesten en in de directe omgeving van het evenemententerrein) en voor een ordentelijk verloop van het evenement. Met het opstellen van het veiligheidsplan maakt de organisator inzichtelijk welke risico's het evenement met zich meebrengt en welke maatregelen daar op getroffen zijn. In geval van een incident heeft men alvast nagedacht over de bestrijding, met het doel de impact en eventueel leed te beperken. Het is dus niet alleen de verantwoordelijkheid van de organisator om de veiligheidsmaatregelen te treffen, het is ook diens belang en in het algemeen belang. Juist vanuit dat belang geredeneerd, is het niet meer dan logisch dat een concept van het veiligheidsplan onderdeel uitmaakt van de aanvraag voor een evenementenvergunning. Gelet op de maatschappelijke aandacht voor veiligheid bij evenementen, is het dan ook logisch dat een vergunningaanvraag zonder concept-veiligheidsplan, niet in behandeling genomen kan worden.

Het veiligheidsplan bestaat uit drie hoofdonderdelen, waarbij in het laatste hoofdonderdeel een aantal scenario's uitgewerkt worden:

Algemene informatie

Organisator, organisatie en eventuele partners/onderaannemers/vrijwilligers

Analyses

Programmering hoofd- en randactiviteiten

Locatie, inrichting en plattegronden

Risicoanalyse

Scenario-uitwerkingen (volgend uit risicoanalyse en in willekeurige volgorde)

Risico- en incidentcommunicatie
Beveiliging, ordehandhaving en publieksveiligheid
Ontruimen
Paniek in menigte, massahysterie
Ongeval
Bommelding
Extreem weer
Gezondheid, hygiëne en medische zorg
Verkeer en vervoer
Milieu
Incidentenbestrijding
Brandveiligheid
Terreur

Een toelichting op deze onderwerpen en daarmee tevens handreiking voor aanvragers/organisatoren, is opgenomen in REF_Ref484527687 \r \h * MERGEFORMAT BIJLAGE 2.

De genoemde scenario-uitwerkingen zijn niet limitatief bedoeld en staan ook niet op volgorde van risicozwaarte. De risicoanalyses en eventuele informatie van de hulpdiensten of veiligheidsadviseurs wijzen uit welke scenario's uitgewerkt moeten worden.

Datum inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na publicatie op <https://www.officielebekendmakingen.nl/gemeentebblad>

Middelburg, 14 november 2017
De burgemeester van Middelburg,
mr. H.M. Bergmann