

“Evenementen in Zaanstad mogelijk maken”

Wat is daarvoor nodig?

Opdrachtgever: Gemeente Zaanstad
Adviseur(s): Daniël Schipper, Rick Mensen en Syan Schaap
Versie: Definitief
Versiedatum: 7-03-2024
Kenmerk: 124-1117-2

Copyright 2024 ©

Niets van deze rapportage mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van Gemeente Zaanstad of het Event Safety Institute.

Exoneratiebeding

Event Safety Institute sluit iedere vorm van aansprakelijkheid uit voor eventuele schade of letsel, door welke oorzaak ook ontstaan, die zouden kunnen voortvloeien uit enige regeling, aanbeveling of omissie die uit dit document zou kunnen voortvloeien.

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Bevindingen	5
1.1. <i>Organisatoren</i>	5
1.2. <i>Interne stakeholders</i>	7
1.3. <i>Werksessies</i>	8
2. Conclusies en aanbevelingen	10
2.1. <i>Conclusies</i>	10
2.2. <i>Aanbevelingen</i>	12

Inleiding

Gemeente Zaanstad vindt kleinschalige en middelgrote lokale evenementen van groot belang en wil deze op een veilige en gezonde manier mogelijk maken en faciliteren. 2024 is voor Zaanstad een feestjaar vanwege het 50-jarig bestaan van de gemeente. De gemeente Zaanstad ziet dit als een uitgelezen kans om samen met bewoners en organisatoren een onvergetelijke tijd te creëren en heeft financiële middelen beschikbaar gesteld aan verschillende initiatieven om inhoud te geven aan dit feestjaar.

In aanloop naar het feestjaar hebben organisatoren aangegeven in toenemende mate uitdagingen te ervaren bij het organiseren van hun evenementen, ondanks de toegezegde financiële steun. Hier ligt een stapeling van factoren aan ten grondslag. In de afgelopen jaren zijn, mede naar aanleiding van landelijke incidenten en rechterlijke uitspraken, de eisen die gesteld worden aan evenementen toegenomen. Dit is een landelijke beweging die niet alleen in Zaanstad leidt tot onrust maar zichtbaar is in meerdere grote(re) steden.

Ook stellen veiligheidspartners (waaronder verkeer, politie en GHOR) hogere eisen aan de planvorming bij het organiseren van een evenement. Dit maakt het aanvragen van een vergunning en het organiseren van een evenement de laatste jaren complexer. Ook is sprake van stijgende kosten en neemt het financiële risico voor organisatoren toe.

In de praktijk blijkt dat deze mix aan factoren ertoe leidt dat veel vrijwillige organisatoren van (maatschappelijke) evenementen zich afvragen of ze hier wel mee door moeten gaan. Organisatoren voelen zich kwetsbaar en belast met (zwaardere) veiligheidsmaatregelen en (deels daarmee samenhangende) juridische en financiële risico's. Ze voelen zich daarbij onvoldoende gezien en geholpen door de gemeente. Hierbij speelt ook de dubbelrol van de gemeente mee: enerzijds aanjagend en subsidiërend, anderzijds toetsend en handhavend.

Daarvoor is het nodig om de dienstverlening richting evenementen op orde te hebben, de regeldruk waar mogelijk te verminderen en in kaart te brengen welke manieren er zijn om organisatoren te ondersteunen. Om dit in kaart te brengen heeft het College in oktober 2023 de bestuursopdracht "Mogelijk maken van evenementen" vastgesteld. De bestuursopdracht behelst een verkenning van de wijze waarop de gemeente Zaanstad kan bijdragen aan het tot stand komen van evenementen, rekening houdend met verschillende aspecten die het organiseren van deze evenementen op het moment lijken te hinderen. De focus ligt op het zorgen dat het voor vrijwillige organisatoren aantrekkelijk blijft om kleine en middelgrote evenementen te organiseren en dat deze mogelijk gemaakt worden.

De opdracht

De gemeente Zaanstad heeft het Event Safety Institute (ESI) gevraagd, in lijn met de vastgestelde bestuursopdracht, een onderzoek uit te voeren en op basis daarvan te adviseren over het mogelijk maken van evenementen in de gemeente Zaanstad. De beoogde resultaten van het onderzoek zijn:

1. Inzicht in mogelijkheden om te komen tot een (hernieuwde) balans tussen enerzijds veiligheid (het accepteren van bepaalde risico's) en anderzijds stimuleren van kleine en middelgrote evenementen. Aspecten als het verminderen van regeldruk en het verbeteren van integrale samenwerking tussen afdelingen worden hierin meegenomen.
2. Inzicht in manieren om organisatoren van evenementen nader te ondersteunen. Al dan niet door middel van verschillende aanpak van evenementen met of zonder subsidie.

3. Belemmerend en/of eventueel aanvullend ruimtescheppend beleid in beeld brengen.
4. Opzet en uitvoering van een Plan van Aanpak met concrete verbeteringen.

Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek hebben wij verschillende documenten zoals interne notities, nota's en beleidsregels betreffende het evenementenvergunningenproces en een aantal evenementenvergunningendossiers bestudeerd. Ook hebben we als toehoorder een bijeenkomst op maandag 13 november 2023 over evenementen in de gemeente Zaanstad in het Zaantheater bijgewoond en de opbrengst van deze bijeenkomst betrokken bij ons onderzoek. Aanvullend hebben gesprekken plaatsgevonden met een aantal (interne)stakeholders¹ die direct of indirect betrokken zijn bij de totstandkoming van evenementen in Zaanstad. Ook hebben we acht² evenementenorganisatoren geïnterviewd. Daarnaast hebben we twee werksessies georganiseerd. Eén werksessie met alle adviseurs die primair betrokken zijn bij de advisering op evenementenvergunning (o.a. verkeer, brandweer, GHOR, veiligheid). En één werksessie met (beleids)medewerkers die bij meer specifieke vraagstukken geraadpleegd worden. Op basis van de aldus verkregen informatie heeft ESI dit rapport opgesteld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zijn de bevindingen en benoemde verbeterpunten opgenomen vanuit zowel de documentanalyse alsmede de verschillende gesprekken en werksessies die hebben plaatsgevonden. Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en aanbevelingen.

¹ Zie bijlage 1, overzicht respondenten

² Zie bijlage 1, overzicht respondenten

1. Bevindingen

1.1. Organisatoren

Aan een achttal organisatoren is de volgende vraag gesteld: wat maakt dat er in gemeente Zaanstad zoveel te doen is over het (vergunningen)proces voor evenementen? Waar loop je als organisator tegenaan en welke mogelijke oplossingen zie je?

Op basis van de verschillende gesprekken zien wij drie thema's, die in alle gesprekken de rode draad vormen. Dit zijn:

- De inrichting van het vergunningverleningsproces;
- De dienstverlening van de gemeente;
- Eisen die gesteld worden.

De inrichting van het vergunningverleningsproces

Tijdens de gesprekken zeggen de organisatoren te weten wat er in basis van hen verwacht wordt. Ze hebben de nodige ervaringen opgedaan, doordat ze veelal al meerdere jaren het evenement organiseren. Het digitale aanvraagformulier helpt daarbij. Het geeft structuur bij wat nodig is. Gelijktijdig is het digitale vergunningensysteem een bron van ergernis. Zo wordt in het digitale aanvraagformulier naar informatie gevraagd die ook in het veiligheidsplan gevraagd wordt. Dit wordt als dubbelop ervaren en leidt tot het nodige plak- en knipwerk, met alle gevolgen van dien. Zo correspondeert de informatie in het aanvraagformulier niet altijd met de informatie in de bijgevoegde stukken, waardoor onduidelijkheid ontstaat over wat nu beoogd wordt. Ook hapert het digitale systeem volgens de gebruikers met enige regelmaat, waardoor aanvragen op momenten niet of onvolledig aangeleverd kunnen worden.

Alle organisatoren die wij spraken geven aan dat zij het vergunningsverleningsproces keer op keer met de nodige spanning tegemoet zien. Ook als het algemeen beeld is dat de vorige editie van het evenement zonder noemenswaardige incidenten is verlopen. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat zij de ervaring hebben dat bij iedere volgende editie gevraagd kan worden om aanscherping van de plannen. Zelfs als wet- en regelgeving niet is veranderd. Plannen die bij de vorige editie nog voldeden of niet nodig waren, kunnen zonder duidelijke opgave van redenen opeens niet meer voldoen of moeten nu wel worden bijgevoegd. Voorbeelden die genoemd worden hebben o.a. betrekking op verkeersplannen, geluid en dierenwelzijn.

In de beleidsregels evenementenvergunningen Zaanstad (2019) wordt in hoofdstuk 5.2 beschreven welke documenten er per categorie van evenement (A, B of C) bij de aanvraag moeten worden ingediend. De organisatoren hebben de ervaring dat er in de praktijk feitelijk geen verschil is in de eisen die de gemeente per categorie stelt. Organisatoren hebben de indruk dat voor bijvoorbeeld de Burendag nagenoeg dezelfde documenten en mate van planvorming worden vereist als voor de Dam tot Damloop, dat een C-evenement is.

Het ontbreekt, naar de mening van de organisatoren, aan coördinatie en leiderschap in het vergunningverleningsproces. De gemeentelijke evenementencoördinator wordt als aanspreekpunt zeer gewaardeerd, maar kan doordat deze functie binnen de gemeente inhoudelijk los staat van het vergunningen- en veiligheidsproces inhoudelijk geen rol van betekenis spelen. Er wordt vanuit organisatoren iemand gemist met gezag, die verschillende standpunten van alle betrokken adviseurs bij elkaar brengt en kan besluiten wat wel en wat niet voor het evenement zal gaan gelden. De ervaring nu is dat met enige regelmaat adviseurs een week voorafgaand aan het evenement nog aanvullende eisen stellen. Voor de organisatoren voelt dit als onredelijk omdat zij keer op keer worden

aangespoord om tijdig met hun aanvraag en onderliggende plannen te komen. En zij vervolgens kort voor de start van het evenement worden geconfronteerd met aanpassingen die op stel en sprong moeten worden doorgevoerd. Daarbij ervaren zij dat er weinig tot geen ruimte tot overleg over het nut en de noodzaak van de 'opgelegde' maatregel mogelijk is. Een van de organisatoren gaf aan dat het ter discussie stellen leidt tot het dreigen met intrekken van de vergunning.

Met geen van de organisatoren die wij hebben gesproken is de afgelopen jaren na afloop geëvalueerd. Een aantal organisatoren zou dit wel op prijs stellen. Nu begint de advisering jaarlijks eigenlijk opnieuw, omdat er geen gezamenlijk beeld bestaat over het verloop en het effect van de opgelegde maatregelen. Evalueren zou er volgens de organisatoren aan bij kunnen dragen dat adviseurs 'gedwongen' worden zich een beeld te vormen over het daadwerkelijk verloop van het evenement omdat ze de evenementen dan ook moeten bezoeken om zich een beeld te kunnen vormen. De indruk bestaat nu dat adviseurs voornamelijk van achter het bureau adviseren en onvoldoende beeld hebben van het evenement en het gebied waarbinnen het plaatsvindt. Evaluatiepunten vormen een belangrijk vertrekpunt voor de voorbereiding op de volgende editie. En bieden houvast omdat je als organisator niet ieder jaar vanaf nul moet beginnen. Naar de mening van de organisatoren zou een evaluatie tweeledig moeten zijn, zowel op het proces als op de uitvoering.

Meerdere organisatoren geven aan zich zorgen te maken over de financiële risico's die zij zeggen te lopen doordat het proces van subsidieverlening niet synchroon aan het vergunningverleningsproces verloopt. Op het moment dat de organisatie van start gaat met de voorbereiding, is veelal nog onduidelijk of er subsidie verleend zal worden en wat de hoogte van de eventuele bijdrage zal zijn, terwijl er al wel verplichtingen moeten worden aangegaan. Later in het proces kan het juist weer omgekeerd zijn, in de zin dat dat een subsidie is toegezegd, maar de evenementenvergunning nog onderwerp van gesprek is. Enkele organisatoren geven aan dat een subsidie, waarin voor meerdere jaren de hoogte van de subsidie is vastgesteld hen meer 'rust' zou geven. Ook wordt gepleit om de subsidiecriteria te herzien. Nu krijg je als organisator extra punten als je het evenement op een specifieke, voor Zaanstad belangrijke, locatie organiseert. Dit gaat volgens sommige organisatoren voorbij aan het maatschappelijk belang dat een evenement op een andere locatie kan hebben.

Dienstverlening gemeente

Het beeld dat de organisatoren schetsen over de dienstverlening van de gemeente komt grotendeels met elkaar overeen. Samenvattend komt het erop neer dat het vergunningenproces als weinig klantvriendelijk wordt ervaren. Het is administratief van aard en weinig flexibel.

De beeldvorming van de gemeente staat in de ogen van organisatoren ver weg van de praktijk. Ambtenaren en adviseurs nemen zelden een kijkje op de evenementen. Organisatoren geven aan dat tijdens het vergunningverleningsproces het contact tussen gemeente en organisator veelal beperkt blijft tot mailcontact. In enkele gevallen komt het tot een telefonische toelichting. Er is geen ruimte voor fysieke (voor)overleggen. Nagenoeg alle organisatoren geven aan dat zij het zeer op prijs zouden stellen als er ergens in het proces de mogelijkheid zou worden geboden om in gesprek te gaan over hun plannen en de adviezen. Nu wordt aanvullende informatie of adviezen per mail afgedaan. Een deel van de organisatoren ervaart de toon waarop deze boodschappen (nu) worden gebracht als zeer dwingend en soms ook getuigen van weinig inlevingsvermogen.

Eisen die gesteld worden

Met de komst van een nieuw team vergunningverleners zijn de eisen die gesteld worden veranderd, zo geven organisatoren aan. Zij hebben het beeld dat er nu meer gevraagd wordt van organisatoren dan voorheen. Ook worden er zaken gevraagd die als buitenproportioneel worden ervaren. Als voorbeeld worden genoemd: het moeten aanvragen van ontheffingen in het kader van de Omgevingswet, het moeten aanleveren van akoestische rapporten, het moeten invullen van Bibob-formulieren, VOG-aanvragen voor vrijwilligers en beschrijvingen aanpak dierenwelzijn.

Organisatoren ervaren dat er veel regels zijn en hebben het beeld dat deze elkaar soms ook tegenspreken. Dat wordt als lastig ervaren door organisatoren. Wij plaatsen hierbij wel de kanttekening dat veel van hetgeen de organisatoren aangeven berust op de wijze waarop zij het 'beleven' en niet in alle gevallen op feitelijke constatering.

De eisen die gesteld worden aan de planvorming brengen behoorlijke kosten met zich mee voor organisatoren. Veelal moeten externe partijen worden ingehuurd om de vereiste taken uit te voeren en veelal ook om te ondersteunen bij het opstellen van de benodigde plannen. De organisatoren geven aan dat deze kosten voor hen als (vrijwillige) organisatoren nauwelijks meer te dragen zijn. Als er al subsidie beschikbaar is gesteld gaat deze meer en meer op aan veiligheidsmaatregelen in plaats van aan de inhoud van het evenement.

1.2. Interne stakeholders

Aan een aantal interne stakeholders is de vraag gesteld: wat maakt dat er in gemeente Zaanstad zoveel te doen is over het (vergunnings)proces voor evenementen? Waar loopt, gezien vanuit je functie, de organisator tegenaan en welke mogelijke oplossingen zie je?

Tijdens de coronaperiode is nadrukkelijker in beeld gekomen hoe het evenementenproces tot dan toe verliep en is volgens betrokkenen gebleken dat er vanuit de vergunningverlening een (te) coulante houding jegens de organisatoren bestond. Vanuit het bestuur is aangegeven dat het uitgangspunt moet zijn dat evenementen mogelijk moeten zijn mits wel veilig en dat de organisator daar primair de verantwoordelijke voor is. Daarbij is als uitgangspunt bepaald: er wordt pas vergund indien alle (veiligheids)adviseurs positief hebben geadviseerd. Dit heeft tot gevolg dat er sindsdien strakker op het proces wordt gestuurd qua doorlooptijden en indieningsvereisten. Een van de stakeholders gaf aan dat de regels niet zijn veranderd, maar dat het spel nu wel volgens de regels wordt gespeeld.

Uit de verschillende gesprekken komt het beeld naar voren dat het evenementenproces als administratief proces is ingericht, waardoor er relatief weinig interactie is met de organisatoren. Dit is het gevolg van een keuze die een aantal jaar geleden binnen de gemeentelijke organisatie is gemaakt bij de invoering van het digitale werkproces. Waarbij de aanname was dit zou bijdragen aan een efficiëntere verwerkingen van aanvraag naar vergunning. Momenteel is voor het proces van vergunningverlening 1,6 FTE beschikbaar. Verschillende stakeholders geven aan dat dit feitelijk te weinig is. Daarbij komt dat veel medewerkers relatief nieuw zijn in het proces en (nog) niet altijd over alle benodigde kennis beschikken.

Sinds 2019 zijn er beleidsregels Evenementenvergunningen van toepassing in de gemeente. Deze beleidsregels zijn geschreven om een nieuwe stap te zetten in het proces rondom evenementen. Zodat er een goede afweging kan worden gemaakt ten aanzien van de veiligheid van het evenement en de leefbaarheid in de stad. In deze beleidsregels is alle informatie over evenementenvergunningen gebundeld voor zowel organisatoren (bijvoorbeeld: waar vraag ik een vergunning aan?) als

adviserende diensten en organisaties (welke procedures en voorschriften gelden er?). Hoewel dit voor alle stakeholders een helder kader zou moeten geven, blijkt dit in de praktijk niet het geval. Met name het ontbreken van specifieke locatieprofielen wordt door verschillende interne stakeholders gezien als een van de oorzaken van de huidige knelpunten. Indien er duidelijk zou zijn per locatie wat er kan en mag en met welke specifieke aandachtspunten, zou dit bijdragen aan het verminderen van het rumoer.

1.3. Werksessies

Wij hebben een tweetal werksessies georganiseerd. Eén werksessie met alle adviseurs die primair betrokken zijn bij de advisering op evenementenvergunning (o.a. verkeer, brandweer, GHOR, veiligheid). En één werksessie met (beleids)medewerkers die bij meer specifieke vraagstukken geraadpleegd worden. Doel van deze werksessies was om te achterhalen hoe adviseurs en (beleids)medewerkers de wet- en regelgeving in hun adviezen toepassen en op welke knelpunten zij ervaren in het evenementenproces en welke oplossingen zij daarvoor zien.

Werksessie adviseurs

Tijdens deze werksessie zijn wij aan de hand van een aantal stellingen over het evenementenproces en een fictieve casus met de adviseurs in gesprek gegaan. Ons beeld is dat de adviseurs het als hun taak zien dat de evenementen in Zaanstad veilig verlopen. Een van de aanwezigen gaf aan dat hij het als zijn taak zag om organisatoren scherp te houden opdat in Zaanstad geen tweede 'Haaksbergen' zou plaatsvinden. Hiermee doelde hij op het ongeval met de monstertruck in de gemeente Haaksbergen in 2014, waardoor tijdens een evenement drie doden en bijna 30 gewonden vielen. Op basis van de fictieve casus hebben wij waargenomen dat deze opvatting mogelijk bij meer adviseurs doorklinkt in de wijze van advisering. Op de vraag welke planvorming, voor de fictieve casus, noodzakelijk is, lijkt men voorbij te gaan de reëel voorzienbare risico's bij een dergelijk evenement. Dit leidt uiteindelijk tot een uitvraag van plannen die ingaan op alle mogelijke risico's die zich wellicht op een evenement kunnen voordoen. Dit beeld komt grotendeels overeen met hetgeen wij in de bestudeerde vergunningendossiers hebben aangetroffen. In deze dossiers hebben wij verschillende aanvullingsverzoeken aangetroffen. Een deel van de aanvullingsverzoeken vloeien voort uit landelijke/juridische eisen. Bijvoorbeeld de indieningsvereisten van het Besluit BGBOP. Een ander deel van de aanvullingsverzoeken lijkt geen ander doel te dienen dan: 'dan staat het in ieder geval in de plannen'.

Naar aanleiding van de stellingen komt het beeld naar voren dat de adviseurs vinden dat ze zich in een lastige situatie bevinden. Dit komt mede doordat de gemeente enerzijds aangeeft dat er niks mis mag gaan en anderzijds alles doorgang moet vinden. Soms wordt 'negatief' geadviseerd, maar wordt de vergunning toch verleend. Daarnaast hebben zij het beeld dat het merendeel van de organisatoren de vergunningaanvraag als een 'moetje' zien.

Ten aanzien van de rol van de gemeente als regisseur van het evenementenproces merken de adviseurs op dat zij van mening zijn dat de gemeente de rol van evenementencoördinator (EC) anders zou moeten invullen. Meer als regisseur van het behandelproces. Die inhoudelijk met organisatoren in gesprek gaat en kijkt welke adviseurs nodig zijn, die de behandelaanpak bepaalt en de integrale interne afstemming verzorgt. Daarbij wordt verwezen naar de wijze waarop in Purmerend de functie van EC is ingevuld. Deze zit dicht op het proces en is meer integraal verantwoordelijk.

Werksessie (beleids)medewerkers gemeente Zaanstad

In deze werksessie hebben we aan de hand van een aantal stellingen een gesprek tussen de verschillende (beleids)medewerkers van de gemeente over evenementen in Zaanstad gefaciliteerd. Door de deelnemers is verschillende malen aangegeven dat de samenhang tussen de verschillende afdelingen ontbreekt. Evenementen raken aan veel verschillende beleidsterreinen, maar een integrale afweging wordt gemist. Er bestaat bijvoorbeeld geen periodiek (bijv. maandelijks) afstemmingsoverleg met alle interne betrokkenen. Beleidsmatige vraagstukken, ruimtelijk, juridisch en/of veiligheid, worden binnen de 'eigen' lijn opgepakt en waar nodig aan de betreffende bestuurder voorgelegd. Hierbij is volgens beleidsmedewerkers veelal sprake van 'incidentpolitiek'. Hiermee wordt bedoeld dat het hen ontbreekt aan een helder beleidskader op basis waarvan een eenduidige afweging kan worden gemaakt. Het ontbreken van een helder afwegingskader is naar de mening van de deelnemers een belangrijke reden waarom organisatoren zich roeren. Bij afwezigheid van beleid, wordt alles maatwerk. En als het maatwerk als knellend wordt ervaren, ligt de weg open om via de bestuurlijke route alsnog te proberen tot het door de organisator gewenste resultaat te komen. De deelnemers zien dat de bestuurders daar ontvankelijk voor zijn en de neiging hebben toezeggingen te doen met als gevolg dat men ambtelijk op achterstand staat.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1. Conclusies

Op basis van voorgaande onderscheiden wij vijf thema's waarlangs wij de conclusies en aanbevelingen vormgeven. Dit zijn:

1. Het (vergunningen)proces
2. Het beleid
3. De capaciteit en het benodigde kennisniveau
4. De organisatoren
5. De wijze van aansturing

Ad 1. Het (vergunningen)proces

Wij constateren dat het in de huidige inrichting van het vergunningenproces ontbreekt aan voldoende interactie tussen de adviseurs en vergunningverlener enerzijds en de organisatoren anderzijds. Terwijl de Onderzoeksraad voor de Veiligheid in haar rapport over het ongeval met de Monstertruck in Haaksbergen³ juist concludeerde dat deze interactie in het proces vele malen meer bijdraagt aan het veiligheidsbewustzijn rondom het evenement, dan de beschikking die uit het proces voortkomt, de evenementenvergunning zelf.

In de werksessie met de adviseurs is ons gebleken dat de grondhouding van de adviseurs gericht is op het zoveel mogelijk uitsluiten van alle risico's. Er is nu voor organisatoren geen ruimte in het adviesproces om gezamenlijk tot een risicoanalyse te komen, waarbij de reëel voorzienbare risico's in kaart worden gebracht. Wij zijn van mening dat de advisering meer gestoeld moet zijn op het beheersbaar maken van reëel voorzienbare risico's met als doel deze risico's te reduceren tot een aanvaardbaar niveau en minder op het willen uitsluiten van alle risico's. Het effect dat wij zien aan de zijde van de organisatoren is dat er nu een papieren werkelijkheid ontstaat om te kunnen voldoen aan dat wat gevraagd wordt. En dat dit niet altijd overeen komt met de realiteit op de evenementen.

Voorts constateren wij dat het evenementenproces nu reactief is ingericht. De gemeente zou een actievere (regisserende) rol moeten aannemen, waarbij de gemeente de verschillende belangen meeweegt. Proactief contact legt met aanvragers, mogelijke knelpunten samen met hen en de hulpdiensten identificeren en samen afspraken maakt over de procesplanning. Ook constateren wij dat de procedure van de vergunningaanvraag (hoofdstuk 5, Beleidsregels Evenementenvergunningen Zaanstad – 2019) enigszins afwijkt van het procesmodel dat in landelijk Handreiking Evenementenveiligheid (HEV)⁴ staat beschreven. In de HEV worden acht te doorlopen stappen in het evenementenproces onderscheiden om te komen tot een evenement dat zo veilig mogelijk verloopt. Met name bij het bepalen van de behandelaanpak heeft Zaanstad de in 2018 in de HEV doorgevoerde wijziging niet overgenomen en spreekt met nog over een risicoscan en handelt daar ook als zodanig naar. Er is momenteel in het proces geen ruimte ingeruimd voor een risicoanalyse. In de HEV-2018 is de stap "bepalen behandelaanpak" puur gericht op het in kaart brengen van de benodigde adviseurs, terwijl in Zaanstad het beeld bestaat dat daarmee de risico's in beeld worden gebracht.

³ <https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/monster-truck-ongeval-haaksbergen/>

⁴ <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/06/20180604-IFV-HEV-2018-procesmodel-evenementenveiligheid.pdf>

Ad 2. Het beleid

Op basis van de gesprekken constateren wij dat de gemeente Zaanstad de wens heeft om waar mogelijk zo beleidsarm mogelijk te zijn. Niet te veel bezig zijn met beleid en regels maar met de uitvoering, lijkt het devies. Uit de gesprekken is ons echter gebleken dat in Zaanstad niet de hoeveelheid aan regels tot discours leidt, maar juist het ontbreken van heldere en duidelijke uitgangspunten van beleid. Dit leidt in toenemende mate tot een dubbele vergunningplicht, te weten de evenementenvergunning en de vergunning die benodigd is om af te kunnen wijken van het omgevingsplan (voorheen: het bestemmingsplan). Ons beeld is dat als gevolg van de afwezigheid van een integraal evenementenbeleid, waarin vastgelegd is binnen welke bandbreedte evenementen kunnen en mogen plaatsvinden, alle stakeholders een eigen invulling geven aan wet- en regelgeving die van toepassing kan zijn op evenementen. De afwezigheid van beleid leidt ertoe dat in alle lagen van de gemeentelijke organisatie een eigen invulling/afweging wordt gemaakt en maakt dat de besluitvorming onvoldoende transparant en uitlegbaar is. En daarmee kwetsbaar voor bestuurlijke interventie indien deze wordt aangevochten door een belanghebbende.

Ad 3. De capaciteit en het benodigde kennisniveau

Ons is gebleken dat, mede als gevolg van het feit dat alle vergunningverleners nog maar kort in functie zijn, de kennis die nodig is om op een goede wijze invulling/sturing te geven aan het proces nog tekortschiet. Daarbij komt dat er momenteel 1,6 FTE primair beschikbaar is om alle vergunningaanvragen voor evenementen in de gemeente Zaanstad te behandelen. Hoewel het zich lastig laat vergelijken, zijn wij van mening dat 1,6 FTE (te weten twee medewerkers) naar onze mening een zeer minimale bezetting is. In het land komen wij bij gemeenten met een vergelijkbare omvang als Zaanstad regelmatig afdelingen tegen met een hogere bezetting. Een dergelijke lage bezetting in combinatie met relatief onervaren medewerkers en in combinatie met het feit dat de Zaanse organisatoren 'gedwongen' zijn een veranderingsproces door te maken draagt bij aan de huidige onvrede over de wijze waarin in Zaanstad evenementen mogelijk worden gemaakt. Dit is niet te verwijten aan de medewerkers die gegeven de omstandigheden hun uiterste best doen om er het beste van te maken.

Ad 4. De organisatoren

Hoewel de organisatoren die wij hebben gesproken van mening zijn dat zij voldoende kennis van zaken hebben, komt uit de gesprekken en de geraadpleegde evenementendossiers naar voren dat het veel vrijwillige organisatoren aan kennis ontbreekt om de vergunningaanvraag op het gewenste niveau in te dienen. Enerzijds lijkt het hen te ontbreken aan specifieke kennis omtrent wet- en regelgeving. Anderzijds lijkt het hen ook te ontbreken aan een voldoende mate van risicobewustzijn. Dat kan deels worden verklaard doordat veelal gaat om personen die zich belangeloos inzetten maar niet zijn opgeleid of andere vorm van expertise hebben op gebied van evenementenveiligheid, wet- en regelgeving of het vergunningsverleningsproces, anders dan de ervaringen die zij de afgelopen edities hebben opgedaan. Los van kennis, hebben wij in de gesprekken bemerkt dat vooral het begrip ontbreekt voor het waarom van de in hun ogen 'nieuwe eisen'. Met als gevolg dat de kwaliteit van de aanvragen in onze optiek achterblijft bij hetgeen landelijk gangbaar is om tot een goede beoordeling te komen.

Ad 5. De wijze van aansturing

Wij hebben waargenomen dat het momenteel ontbreekt aan overall coördinatie en leiderschap in het evenementenproces. De primaire focus ligt momenteel op de vergunningverlening. Hoewel dit een wezenlijk onderdeel is, raken evenementen aan meer (beleids)terreinen. Dit vraagt om een meer integrale benadering. Uit de verschillende gesprekken en ook uit verschillende documenten die wij

hebben ingezien, maken wij op dat de gemeente de behoefte aan een vorm van afstemming en coördinatie onderkent. Zo lezen we in het B&W voorstel 2022/22650, *‘Binnen de gemeentelijke organisatie functioneert de evenementencoördinator als een verbinder tussen verschillende afdelingen als Haarlemmer Olie’*. Tegelijkertijd staat in hetzelfde voorstel te lezen dat, *‘de coördinator neemt nadrukkelijk niet de inhoudelijke rol over van bijvoorbeeld vergunning- of subsidieverleners of OOV. Van deze persoon kan ook geen inhoudelijke expertise op deze vlakken verwacht worden.’* Daardoor is de evenementencoördinator in onze optiek meer als een accounthouder te typeren die als belangrijkste taak heeft om de relatie met de externe stakeholders te onderhouden, dan als regisseur op het gehele evenementenproces. En dit laatste is nu juist precies waar adviseurs en organisatoren om vragen.

2.2. Aanbevelingen

Voor de vijf onderscheiden categorieën doen wij de volgende aanbevelingen.

1. Het (vergunningen)proces

- Richt het proces in conform het landelijke model van de HEV 2018: procesmodel evenementenveiligheid. Dit biedt een overkoepelend kader voor alle samenwerkingspartners bij de voorbereiding, uitvoering en nazorg van evenementen.
- Investeer gedurende het ‘feestjaar’ 2024 extra in het opstellen van een gezamenlijke risico-inventarisatie en evalueer ook samen met organisatoren. Het maken van een gezamenlijke risicoanalyse kan bijdragen aan betere beeldvorming en vervolgens maatgerichte advisering.
- Communiceer de behandelaanpak (A-, B- of C-evenement) tijdig, zodat organisatoren weten wat de aanvraagtermijn is en weten welke stukken gevraagd worden. Wanneer de behandelaanpak wijzigt, licht dit dan toe, bij voorkeur in een vooroverleg.
- Organiseer fysieke contactmomenten met de organisatoren om adviezen toe te lichten. Dat hoeft niet met alle adviseurs om tafel, het kan ook een klein overleg zijn met de betrokken adviseur en de organisator.
- Het verdient de aanbeveling dat de vergunningverlener alleen eisen stelt die wettelijk of op basis van beleid gelden en die op basis van gezamenlijk geïdentificeerde risico’s van belang zijn voor een veilig evenement. Dit vereist een eigenstandige afweging en motivering. Laat het uitgangspunt los dat de vergunning pas verleend wordt indien alle adviseurs akkoord hebben gegeven op de planvorming.

2. Het beleid

De beleidsregels Evenementenvergunningen Zaanstad- 2019 hebben nu slechts betrekking op de wijze van vergunningverlening. Het verdient aanbeveling om een meer integraal afwegingskader op te stellen. Hoewel veiligheid bij evenementen van het grootste belang is, hebben de afgelopen jaren ruimtelijke hinderaspecten (o.a. verkeer, geluid, natuur en maatschappelijk kwesties) een belangrijkere rol gekregen in de afweging rondom evenementen. Een integraal evenementenbeleid biedt houvast bij de belangenafweging en biedt alle betrokkenen duidelijkheid over wat kan en mag.

Tevens adviseren wij om haast te maken met de ruimtelijke borging van evenementen in het omgevingsplan. Een eerste stap in die richting is het opstellen van locatieprofielen, waarin wordt opgetekend wat de mogelijkheden en randvoorwaarden voor evenementen zijn op veelgebruikte evenementenlocaties. Deze kunnen vervolgens ter onderbouwing op de benodigde incidentele afwijking van het omgevingsplan worden gebruikt. Beter nog zou zijn

dat deze locatieprofielen structureel in het omgevingsplan worden geborgd, zodat niet langer een dubbele vergunningplicht (APV en Omgevingwet) bestaat voor evenementen op die locaties. En kan worden volstaan met weer slechts een evenementenvergunning (APV), waardoor de administratieve last afneemt.

Daarnaast geven wij in overweging om de mogelijkheid om activiteiten vergunningsvrij en middels een melding mogelijk te maken te verruimen. Kijkende naar wat er landelijk gangbaar is zou ons inziens, op basis van hetgeen de VNG als richtlijn hanteert en het feit dat de indieningsvereisten van het Besluit BGBOP van toepassing zijn, indien meer dan 150 personen in een bouwsel (bijv. tent) bijeenkomen, de grens bij maximaal 150 personen, in plaats van de huidige grens van 75 personen, gelijktijdig kunnen komen te liggen. Een hogere grens voor vergunningplicht kan lastenverlichtend werken voor organisatoren van kleinschalige initiatieven en kan er daarmee ook aan bijdragen dat er meer focus kan worden gelegd op de B- en C-evenementen.

Herzie het huidige subsidiekader op dusdanige wijze dat evenementen die een maatschappelijke waarde voor de gemeente Zaanstad en haar inwoners vertegenwoordigen een 'streepje' voor hebben, ongeacht of deze plaatsvinden op een hotspot, bij het verdelen van de beschikbare middelen en ken deze meerjarig toe.

3. De capaciteit en het benodigde kennisniveau

Gezien de huidige bezettingsomvang en het feit dat de medewerkers (relatief) onervaren zijn, de veranderopgave die er ligt om de Zaanse organisatoren primair verantwoordelijkheid te laten nemen voor een veilig en feestelijk verloop van hun evenement, is het op (zeer) korte termijn noodzakelijk dat minimaal één medewerker (tijdelijk) aan het team vergunningverleners wordt toegevoegd. Bij voorkeur beschikt deze medewerker over de nodige kennis van het evenementenproces, zodat hij/zij de overige medewerkers inhoudelijk kan coachen en kennis kan overdragen. Heroverweeg naar aanleiding van de herziening van het evenementenproces (Ad1) wat dit betekent voor de vergunningverleningscapaciteit op langere termijn.

4. De organisatoren

Wij adviseren de gemeente om zich in te spannen om de benodigde kennis bij organisatoren van evenementen over veiligheid en vergunningvoorschriften te vergroten, zodat de aanvraag op het gewenste niveau kan worden ingediend. Enerzijds door hen middels bijvoorbeeld informatieavonden of bijscholing mee te nemen in een specifiek thema. Anderzijds door B- en C-evenementen middels 'dienstenoverleggen' mee te nemen en uitleg te geven over de gegeven adviezen.

Voorts geven wij in overweging om los van de beschikbare (culturele) subsidie voor evenementen, extra middelen te reserveren ter ondersteuning van maatschappelijk relevante evenementen voor bijvoorbeeld (externe) ondersteuning bij het opstellen van de benodigde planvorming en/of plattegronden.

5. De wijze van aansturing

Om te zorgen voor meer samenhang en eenduidigheid in de organisatie van evenementen in Zaanstad, adviseren we om uit te gaan van een integrale ketensturing waarbinnen de

strategische aansturing van de integrale Zaanse evenementenaanpak nader vormgegeven moet worden, passende bij de Zaanse organisatiestructuur.

Wij adviseren om de verschillende rollen in de keten nader te bespreken en uit te werken. Wij geven daarbij in overweging om de evenementencoördinator als 1-ingangslot te positioneren voor de organisatie van alle publieksevenementen, zowel voor interne stakeholders als voor organisatoren van evenementen. De inbedding van deze rol in het evenementenproces, van intakegesprek tot evaluatie, dient daartoe nader te worden uitgebouwd en vastgelegd. Ten aanzien van de strategische aansturing van de integrale Zaanse evenementenaanpak geven wij in overweging deze te beleggen bij een (ambtelijk) opdrachtgever. Deze opdrachtgever bewaakt de doelstellingen en fungeert als gesprekspartner voor het College op het thema evenementen. Met deze inbedding kan in het voorkomende geval (bij discussie over veiligheidseisen of randvoorwaarden van een evenement) ook een escalatieladder worden gevolgd, van uitvoering, via opdrachtgever, naar het bestuur, waarbij het bestuur zich laat adviseren op alle gemeentelijke belangen die bij een evenement meespelen.

Bijlage 1 Overzicht Respondenten

Organisatoren:

IFIKZ maak mee festival Zaanstad

Haltpop

Zaanstad Leeft

Foodfestival aan de Zaan

Kinderboekenmarkt

Sinterklaasintocht Zaandam

BouleVaart

Burendag Assendelft

Gemeente Zaanstad

Dhr. W. Breunese, wethouder

Dhr. GJ. Buth, Adviseur Openbare orde en veiligheid

Mvr. A. Rulkens, Opgaveregisseur Cultuur

Mvr. M. Vestering, Vergunningcoördinator, Sector VVH, afdeling Vergunningen

Mvr. N. Aschermann, Evenementencoördinator

Mvr. Y. Iglesias, (coördinator) vergunningverlener evenementen

Mvr. L. de Vries, Afdelingshoofd Wijk- en Relatiemanagement

Dhr. M. Dijkman, Beleidsadviseur cultuur

Zaanstad Marketing

Mvr. A. Wijdogen, directeur

Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

Alle documenten behorende bij de aanvraag evenementenvergunning Zaanse kinderboekenmarkt

Alle documenten behorende bij de aanvraag evenementenvergunning Boulevaart

Alle documenten behorende bij de aanvraag evenementenvergunning Foodfestival aan de Zaan

Bestuursopdracht Mogelijk maken van evenementen

Beleidsregels Evenementenvergunningen Zaanstad – 2019

Algemene plaatselijke verordening Zaanstad

Stad aan de Zaan 2016 - 2019

B&W voorstel 2022648, aanpak evenementen n.a.v. Begroting 2023-2027

Bijlage A, Uitgangspuntennotitie 2022/22649, Het jaar van Zaanstad 2024 & Roze Zaterdag 2025

Bijlage B, Notitie 2022/22650, Evenementencoördinator, locatieprofielen & Aandachtspunten m.b.t. evenementen

Event Safety Institute

Europalaan 100
3526 KS Utrecht
085-4018122
info@esi.email