

# Veiligheid en gezondheid op evenementen

Eén dode en zes gewonden tijdens **de strandrellen in Hoek van Holland** (2010), 21 dodelijke slachtoffers tijdens de verdrukkingen op **de Love Parade in Duisburg** (2010), één dode en twintig gewonden na **de ingestorte werftrap in Utrecht** (2007) op de muzikale botenparade. Jongeren die na te veel alcohol of het gebruik van drugs in het ziekenhuis belanden. Deze voorbeelden geven aan dat het tijdens een evenement goed mis kan gaan. Maar gelukkig verlopen de meeste evenementen zonder grote veiligheids- en gezondheidsincidenten.

Voordat een gemeente een vergunning kan verlenen voor een evenement, is het van belang de risico's goed in kaart te brengen. Dit kan alleen als andere betrokken partijen zoals politie, brandweer, GGD<sup>1</sup> en GHOR<sup>2</sup> de gemeente adviseren over de specifieke risico's. Deze infosheet gaat in op de veiligheids- en gezondheidsrisico's tijdens evenementen en de manier waarop gemeenten en adviserende diensten met deze risico's kunnen omgaan. De landelijke Handreiking Evenementenveiligheid (HEV) is hierbij gebruikt als uitgangspunt.

Het tijdelijke karakter van een evenement, het aanwezige publiek, de locatie en de geboden activiteiten kunnen veiligheids- en gezondheidsrisico's met zich meebrengen. Daarnaast leveren ook dreigingen van buitenaf, zoals een aanslag of extreme weersomstandigheden risico's op. Voorbeeld is de wolkbreuk tijdens **Pinkpop** (2014). Ook de manier van optreden van degenen die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en gezondheid op het evenement, is van invloed op het ontstaan en verloop van incidenten. Ervaring en training van beveiligers, vrijwilligers en ander personeel spelen hierbij een belangrijke rol. De deskundigheid van de veiligheids- en gezondheidsdiensten moet aansluiten bij het karakter van het evenement. Een houseparty stelt bijvoorbeeld andere eisen aan de veiligheid dan een wandeltocht. Het is belangrijk dat de vergunningverlenende gemeente, voorafgaand aan het evenement, samen met andere betrokken partijen de risico's in kaart brengt, zodat de vergunningsvoorwaarden hier goed op aansluiten. Voor nieuwe, eenmalige evenementen zijn de risico's vaak minder goed te voorspellen dan voor terugkerende evenementen.

<sup>(1)</sup> Gemeenschappelijke/Gemeentelijke Gezondheidsdienst

<sup>(2)</sup> De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) is de overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de coördinatie van geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen en rampen

## Crisis in het kwadraat

De risicofactoren bij evenementen leiden lang niet altijd tot incidenten. Wanneer er wel een crisis ontstaat, heeft deze al gauw een grote impact. Door de kans op een groot aantal slachtoffers, uitgebreide media-aandacht, het onderzoek naar de toedracht en de aanpak en de gevolgen voor organisatoren en bestuurders zijn crises op evenementen in potentie crises in het kwadraat. Dit beeld komt terug bij alle beeldbepalende incidenten die de afgelopen jaren op evenementen hebben plaatsgevonden.

## Tip

Laat de organisator eerst zelf aangeven met welke veiligheids- en gezondheidsrisico's hij te maken heeft en hoe hij deze denkt te beheersen. Dit hoeft nog niet direct een volledig beeld op te leveren, maar het geeft inzicht in de vakkennis en ervaring van de private organisatie.

## Veiligheid van evenementen

Door de diversiteit in aard en omvang kennen evenementen verschillende soorten veiligheidsrisico's. Drie veiligheidsthema's binnen de evenementenveiligheid, die voor vrijwel ieder evenement relevant zijn, worden hier uitgelicht: publieksveiligheid, ordeverstoring en veiligheidsbeleving.

### Publieksveiligheid

Veiligheid draait in de eerste plaats om de publieksveiligheid: het veilig verzamelen en verplaatsen van grote groepen mensen. Risico's ontstaan bij een te hoge publieksdichtheid of congestie (opstopping). De tragedie tijdens de **Love Parade in Duisburg** laat zien dat dit een reëel risico is dat veel slachtoffers kan maken. Het risico geldt ook voor kleinere evenementen in Nederland. In veel steden is het bijvoorbeeld tijdens Koninginnedag zo druk, dat op pleinen en in nauwe doorgangen gevaarlijke situaties kunnen ontstaan.

### Ordeverstoringen

Ervaringen uit het (recente) verleden maken duidelijk dat ordeverstoringen en groepsgeweld een serieus risico vormen. **De strandrellen in Hoek van Holland** zijn een extreem voorbeeld van dit fenomeen, maar ordeverstoringen komen -weliswaar op beperktere schaal- in het hele land voor. Grootchalige verstoringen zijn doorgaans geëscaleerde incidenten die klein zijn begonnen. De grootste groep daders zijn 'gelegenhedsverstoorders'.

De kans op ordeverstoringen neemt toe als bezoekers van het evenement onder invloed zijn van alcohol, al dan niet gecombineerd met drugs. Alcohol zorgt er onder meer voor dat remmingen wegvallen. Daardoor is de kans op agressie groter.

## Tip

Zorg bij grote publieksevenementen altijd voor een vakkundige invulling van **het crowdmanagement**. Dit omvat het van te voren in kaart brengen van te verwachten publiekstromen inclusief de te nemen maatregelen bij bijzondere omstandigheden.



## Tip

Betrek professionals van onder andere de lokale politie, jongerenwerk, GGD, een instelling voor verslavingszorg of maatschappelijke (zelf)organisaties bij het analyseren, het signaleren en het beperken van risico's op ordeverstoringen. Zij hebben vaak specifieke kennis en toegang tot een risicogroep, waardoor ze effectief kunnen optreden.

## Tip

Zorg dat veiligheid en gezondheid in één risicoanalyse worden meegenomen. Het voorkomt interpretatie verschillen en helpt bij het afstemmen van adviezen en maatregelen.

### Veiligheidsbeleving

De organisator moet zich bewust zijn dat veiligheidsmaatregelen invloed hebben op de veiligheidsbeleving van bezoekers. Maatregelen kunnen zowel een positieve als een negatieve invloed hebben op het gedrag van bezoekers. Het is aan de organisatie en de overheid om die (zichtbare) maatregelen te nemen, die passen bij het evenement. Daarnaast speelt de informatievoorziening een belangrijke rol. Zeker bij dreigingen en incidenten kan een gebrek aan informatie onveiligheidsgevoelens bevorderen of ongewenst gedrag teweeg brengen.

### Gezondheid tijdens evenementen

De gezondheidsrisico's tijdens evenementen hangen samen met de eerder genoemde factoren. Risico's worden onder meer beïnvloed door leeftijd, individueel gedrag, klimatologische omstandigheden en het gedrag van een mensenmassa, vooral als die onder invloed van alcohol en/of drugs is. Zo bezien zijn risico's rond publieksveiligheid vaak ook risico's voor de publieke gezondheid. Bij het bepalen van maatregelen voor een evenement is het raadzaam advies in te winnen over het alcohol- en drugsprofiel van de te verwachten bezoekers. Dat kan bij organisaties als een GGD, Instelling voor verslavingszorg of Trimbos-instituut.

Die informatie kan van invloed zijn op de te kiezen maatregelen en de inzet van hulp- en veiligheidsdiensten. Bovendien zorgt het voor onderbouwing van eventueel extra maatregelen. Dit draagt bij aan het begrip bij de organisator en professionals die met de maatregelen te maken krijgen. De gezondheidsrisico's op evenementen zijn divers. Opnieuw worden drie thema's uitgelicht die voor vrijwel ieder evenement relevant zijn.

### Zorgcontacten

Een deelnemer loopt een blessure op of een bezoeker wordt onwel. Dit soort gezondheidsincidenten komt bij de meeste evenementen voor. Bovendien zijn er vaak 'evenementspecifieke' risico's. Denk aan thermisch letsel bij outdoorparty's, huidverwondingen bij wandelevenementen, alcohol- en drugsincidenten bij festivals en spier-, pees- en gewrichtsletsels bij sporttoernooien. Risico's kunnen leiden tot ernstige gezondheidsincidenten. De kans hierop neemt toe naarmate het evenement groter is.

### Hygiëne

Gebrekkige hygiëne kan de gezondheid van evenementbezoekers verstoren. Een gebrek aan goede sanitaire voorzieningen veroorzaakt weliswaar meestal geen acuut gevaar voor de gezondheid, maar kan zich wel op een later moment manifesteren. Besmet voedsel en water daarentegen kunnen een bron van besmetting zijn voor grote hoeveelheden bezoekers, waarvan de gevolgen zich al tijdens het evenement openbaren.

### Alcohol en drugs

Alcohol- en drugsgebruik vormen voor veel evenementen een risicofactor. Het feestelijke karakter van een evenement gaat dikwijls gepaard met het drinken van (veel) alcohol en/of het gebruik van drugs. Hierdoor kunnen mensen ziek worden. Alcohol en drugs nemen bovendien remmingen weg en zorgen voor risicovol gedrag en agressie waardoor er ongevallen of verwondingen ontstaan. Onderzoek bevestigt met name de relatie tussen **alcohol en agressie**, bij drugs is dat verband veel minder sterk aangetoond.

## Tip

Effectieve maatregelen om overmatig alcoholgebruik op evenementen tegen te gaan zijn leeftijdscontroles en het beperken van de beschikbaarheid van alcohol. Dat laatste wordt niet zozeer bereikt door het aantal tappunten te verminderen. Wat wel werkt is bijvoorbeeld zorgen voor een aantrekkelijk alcoholvrij aanbod<sup>3</sup>, het tegengaan van het binnensmokkelen van eigen drank en het maken van afspraken met supermarkten over drankverkoop tijdens een evenement.

<sup>3</sup> Het is belangrijk dat een aantrekkelijk alcoholvrij aanbod aantrekkelijk is qua smaak, presentatie en in aanschafprijs.

Meer informatie over middelen gerelateerde gezondheidsincidenten tijdens evenementen is te vinden in de **factsheet Gezondheidsincidenten door alcohol en drugs** in de horeca en op evenementen van het Trimbos-instituut.

## Informatiebronnen

Een evaluatie met alle betrokken partijen na afloop van een evenement, levert een aantal waardevolle gegevens op. Het geeft inzicht in de kwaliteit van de risicoanalyse die vooraf is gemaakt en toetst de uitwerking van de getroffen maatregelen. Dit is belangrijke input voor toekomstige evenementen.

Breng in kaart:

- Hoeveel openbare orde problematiek er geweest is;
- Hoe groot de politie-inzet was en waar deze uit bestond;
- Het aantal en soorten EHBO contacten en het aantal gevallen spoedeisende hulp van het plaatselijke ziekenhuis.

Laat de veiligheids- en gezondheidsdiensten elkaars bevindingen kritisch toetsen.

De gemeente is verantwoordelijk voor het stellen van eisen aan de veiligheid en gezondheid van evenementen. Ze doet dit primair door middel van vergunningverlening. In een evenementenvergunning stelt de gemeente specifieke eisen aan een bepaald evenement. Dit is altijd maatwerk en daarom is advies van in ieder geval politie, brandweer en de **GHOR** noodzakelijk. Bij risicovolle evenementen verloopt dit via de veiligheidsregio. Idealiter werken de hulpdiensten in één en hetzelfde document waarin zij hun advies noteren. Hierdoor ontstaat één integraal veiligheidsrapport. De gemeente stelt op basis van deze adviezen, voorschriften en eventueel beperkingen aan het evenement. Dit vraagt van de gemeente en adviserende diensten om een zorgvuldige afweging van risico's. Uiteindelijk stelt de gemeente haar eigen keuzes in de vergunningseisen.

## Omgaan met risico's

De gemeente is verantwoordelijk voor het verlenen van de vergunning en het toezicht en handhaving tijdens het evenement. De gemeente is hierin eindverantwoordelijke maar laat zich adviseren door de aanwezige hulpdiensten. Zij hebben specifieke expertise in huis die nodig is bij het monitoren van de veiligheid en gezondheid tijdens het evenement.

De juiste voorschriften en veiligheidsmaatregelen worden bepaald op basis van de risico's (zie kader landelijke **Handreiking Evenementenveiligheid (HEV)**). De gemeente bepaalt, na het ontvangen van een vergunningaanvraag, de aanpak door de risicoscan uit te voeren.

Resultaat van de risicoscan is de risicoklasse waarin het evenement valt. Op basis daarvan wordt gekozen voor een reguliere of een risicoaanpak. Bij een reguliere aanpak worden alleen de nodige (lokale of regionale) adviseurs betrokken. In de risicoaanpak wordt de veiligheidsregio om een Integraal Veiligheidsadvies gevraagd. Aan de HEV is een digitale tool gekoppeld om de risicoscan uit te voeren.

### Tip

Het is van belang dat gemeente en hulpdiensten met elkaar de risico's inschatten. Aan de hand van deze uitkomst vult de gemeente de risicoscan in. Door eerst met elkaar te discussiëren over de risico's ontstaat er onder de betrokken partijen meer draagvlak over de risico's en de weging daarvan in de risicoscan.

## Handreiking Evenementenveiligheid

### HEV

**De Handreiking Evenementenveiligheid**, kortweg HEV, is in 2011 uitgebracht in opdracht van het Veiligheidsberaad. Dit is het overleg van voorzitters van de veiligheidsregio's. De HEV biedt een landelijk kader voor evenementenveiligheid. Met name deel 3 van de HEV geeft gemeenten en adviserende diensten adviezen voor het inrichten en uitvoeren van het proces van vergunningverlening, voorbereiding, uitvoering en evaluatie van evenementen. Deel 3 van de HEV heet: "Gemeenten, de regie in handen."

De HEV onderscheidt zeven processtappen:

1. Melden evenement/aanvraag vergunning
2. Behandelaanpak bepalen
3. Signaleren en integraal adviseren
4. Besturen van het werk
5. Voorbereiden van het werk
6. Uitvoeren en ondersteunen van het werk
7. Verbeteren van het werk

De HEV ordent het proces van aanvraag tot evaluatie en beschrijft de actoren en informatieproducten die in het proces een rol spelen. Het werken volgens de HEV draagt bij aan uniformiteit, eenduidigheid en samenwerking binnen de context van de gemeente en de veiligheidsregio.

### Tip

Vraag aan adviseurs altijd een onderbouwing van hun advies. Geef hen een terugkoppeling over het gebruik van het advies in de vergunning. Het is voor hun werk van belang om te weten met welke risico's zij te maken hebben en welke voorschriften daaraan zijn gesteld.



Daarnaast kan de gemeente in beleid en regelgeving zoals in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) bepaalde eisen of grenzen stellen. Zo kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de soort en de publieksomvang van evenementen, in relatie tot de locatie.

Gemeenten en adviserende diensten hebben zelf specifieke kennis en kunde nodig om hun verantwoordelijkheid goed te kunnen nemen. Zij moeten kunnen bepalen welke risico's er op evenementen spelen, hoe deze kunnen worden beheerst en welke risico's er uiteindelijk worden geaccepteerd. Daarnaast is het van belang dat zij, om zorgvuldig om te gaan met risico's, een

eenduidig proces met een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden volgen (zie kader HEV). Een vergunning verlenen betekent ook toezicht houden, handhaven en het eventueel intrekken van de vergunning. Er kunnen in principe twee redenen zijn om in te grijpen bij een evenement: óf de organisator houdt zich niet aan de vergunningsvoorwaarden, óf het evenement heeft te maken met gewijzigde omstandigheden. De organisator dient bij overtreding van de voorschriften in principe gelegenheid te krijgen om deze alsnog na te leven. Is er sprake van een groot gevaar of crisis, dan treedt de overheid onmiddellijk op.



## Colofon

### **Uitgave**

*Uitgave van het Trimbos-instituut in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). 1<sup>e</sup> druk juni 2012, 2<sup>e</sup> druk, herziene uitgave november 2014*

### **Tekst**

*Syan Schaap - KCEV, Colin Voetee - Het CCV*

### **Advies**

*Denise van Kesteren - Trimbos-instituut, Aukje Sannen - Trimbos-instituut, Rodney Haan - Het CCV, Anna Linmans - Ministerie van Veiligheid en Justitie, Anneke Riselada - GGD Zuid-Holland Zuid, Johan Osté - GGD Amsterdam.*

### **Eindredactie**

*Herziene uitgave - Pien van Leeuwen – Trimbos-instituut*

### **Vormgeving**

*Canon Nederland N.V.*

### **Contact**

*lokaal@trimbos.nl,  
[www.trimbos.nl/lokaal](http://www.trimbos.nl/lokaal),  
030 - 295 94 90*

### **Artikelnummer DL016**

### **Druk**

*Eerste druk, mei 2011. Tweede druk, herziene versie, november 2014*

### **Papier of online**

*Leest u de papieren versie van deze infosheet? In de online versie staan links naar voorbeelden en handige documenten. Deze links staan in de papieren versie als vetgedrukte tekst weergegeven.*

### **Copyright**

*Verveelvoudigen en verspreiden van deze informatie is toegestaan op voorwaarde dat het Trimbos-instituut/CCV als bron vermeld wordt.*

## Evenementenveiligheid

Organisatoren zijn primair verantwoordelijk voor de veiligheid op hun evenement. Van hen mag – in verhouding met de aard en omvang van het evenement – de nodige vakkennis en kwaliteit worden verwacht. In de praktijk lopen ervaring en kwaliteit van organisatoren sterk uiteen. De gemeente zal dus goed moeten beoordelen of de organisator aan de vergunningsvoorwaarden kan voldoen.

## Gemeente als regievoerder

### Tips voor de aanpak

1. Maak een diagnose van uw aanpak van evenementenveiligheid op basis van de HEV. Baseer daarop uw verbeterpunten in de organisatie en het proces.
2. Zorg voor voldoende vakkennis bij betrokken medewerkers door vakgerichte bijscholing.
3. Maak in het evenementenbeleid keuzes ten aanzien van risico's en veiligheid rond evenementen. Leg daarbij de relatie met de kwaliteit die u verwacht van evenementen.
4. Leg de primaire verantwoordelijkheid voor het omgaan met risico's bij de organisator. Ook bij evenementen die de gemeente in enige vorm ondersteunt.
5. Vraag de organisator van een evenement altijd om een veiligheidsplan, waarin risico's worden beschreven en waarin hij onderbouwt welke maatregelen hij neemt om de risico's te beheersen.
6. Maak afspraken met lokale en regionale adviseurs over hoe u zich optimaal laat adviseren. Vraag om een Integraal Veiligheidsadvies.
7. Maak in uw Risicobeleid Evenement transparante en uitlegbare keuzes over het omgaan met de risico's van het evenement.
8. Stem in de regio de aanpak op elkaar af. Werk aan samenwerking, eenduidigheid en uniformiteit.
9. Zorg voor effectieve handhaving van de voorschriften en beperkingen die u heeft opgelegd.
10. Evalueer evenementen om te leren van ervaringen. Gebruik de lessen om steeds weer te verbeteren.