

Onderzoek evenementenvergunningen

Rapportage 213a onderzoek



Aan College van B&W
Afdeling
Functie

Van Marcel Rombout
Afdeling Concerncontrol
Doorkiesnummer 9659
Datum 4 juli 2019
Versie 2.0
Ons kenmerk 780
Onderwerp



Inhoudsopgave

1	Bestuurssamenvatting	3
2	Onderzoeksvraag	4
3	Aanpak	4
4	Context	5
4.1	Regelgeving	5
4.2	Proces	5
5	Bevindingen interviews	7
5.1	Evenementenoverleg	7
5.2	Vergunningverlening	8
5.3	Toezicht en Handhaving	9
5.4	Overige zaken	11
6	Bevindingen documentenonderzoek	12
6.1	Context	12
6.2	Informatie op de gemeentelijke website	12
6.3	Beschrijving werkproces	13
7	Conclusies naar aanleiding van de onderzoeksvragen	13
8	Conclusies per deelonderzoek	14
8.1	Conclusies evenementenoverleg	15
8.2	Conclusies Vergunningverlening	15
8.3	Conclusies Toezicht en Handhaving	16
8.4	Conclusies overige zaken	16
8.5	Conclusies documentenonderzoek	17
9	Aanbevelingen per deelonderzoek	18
9.1	Aanbevelingen n.a.v. gesprekken in evenementenoverleg	18
9.2	Aanbevelingen n.a.v. gesprekken met Vergunningverlening	19
9.3	Aanbevelingen n.a.v. gesprekken met Toezicht en Handhaving	20
9.4	Aanbevelingen overige zaken	21
9.5	Aanbevelingen n.a.v. documentenonderzoek	21
	Bijlage I: Geïnterviewden	23
	Bijlage II: Overzicht aantal evenementen	24



1 Bestuurssamenvatting

In het kader van artikel 213a van de Gemeentewet heeft het college van B&W een onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het traject rondom de verlening van evenementenvergunningen en het toezicht daarop. Het onderzoek daarnaar heeft uitgewezen dat de gemeente Leidschendam-Voorburg het proces rondom de evenementen goed op orde heeft. Organisatoren, die daar recht op hebben, krijgen een evenementenvergunning, waarop ook toezicht en handhaving plaatsvindt.

De gemeente heeft de afgelopen jaren al belangrijke stappen gezet in het proces, onder meer door het in het leven roepen van een evenementenoverleg waarin naast verschillende disciplines van binnen de gemeente ook de hulpdiensten zitting hebben.

Het lukte de gemeente de afgelopen jaren niet altijd om de vergunning binnen de daarvoor geldende termijnen af te geven. Dit vindt vaak zijn oorzaak in het niet volledig zijn van de door de organisator ingediende aanvraag. In die gevallen dient aanvullende informatie gevraagd te worden, die niet altijd direct voor handen is, waardoor een traject vertraagt.

De hiermee samenhangende aanbevelingen om de werkprocessen scherper vast te leggen en het proces van de vergunningverlening aan te scherpen, zijn inmiddels al ten dele overgenomen. Dit heeft al tot successen geleid in de vorm van minder overschrijdingen van termijnen.

Om het proces efficiënter te laten verlopen zijn nog enkele andere aanbevelingen gedaan. Aanbevolen is onder meer om de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) te actualiseren en daarbij te kijken of de regeldruk verminderd kan worden. In aanvulling daarop is ook geadviseerd het uitvoeringsplan evenementen, het onderdeel “evenementen” op de website van de gemeente en het aanvraagformulier plus bijbehorende formats kritisch te beschouwen. Door een gerichtere uitvraag van informatie bij organisatoren is mogelijk een efficiencyresultaat te behalen. Begin 2019 is hier binnen de organisatie al een aanvang mee gemaakt.

Het rapport is inmiddels ook besproken met de leden van het managementteam. Zij hebben toegezegd opvolging te gaan geven aan bovenstaande aanbevelingen.



2 Onderzoeksvraag

De gemeente geeft jaarlijks een aantal evenementenvergunningen af. Het bestuur heeft een aantal signalen ontvangen, die bij het bestuur het beeld hebben doen ontstaan dat in zowel het voortraject als bij het toezicht en de handhaving de afgelopen jaren een aantal zaken stroef is verlopen.

Het college heeft daarom laten onderzoeken op welke onderdelen van het traject verbeteringen mogelijk zijn, waardoor het proces voor zowel de aanvragers als de ambtelijke organisatie (en haar externe adviseurs) effectiever en efficiënter kan verlopen.

3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd om antwoord te kunnen geven op de volgende vragen:

1. Is het proces rondom evenementenvergunningen beschreven en zo ja, voldoet het proces in opzet? Dit wil zeggen: heeft de gemeente een actuele procesbeschrijving en voorziet deze in een adequate en efficiënte afhandeling.
2. Bestaat het proces, zoals het in opzet is bedoeld? Dit betekent onder meer of de richtlijnen op de gemeentesite helder zijn en of de procedures en formulieren voldoen.
3. Werkt het proces?

Het onderzoek is als volgt uitgevoerd:

- De onderzoeker heeft eerst een aantal verkennende interviews uitgevoerd;
- Naar aanleiding van wat naar voren is gekomen in de interviews heeft de onderzoeker aanvullende informatie opgevraagd in de vorm van documenten;
- Na bestudering van de documenten heeft de onderzoeker aanvullende vragen gesteld;
- Op basis van de aldus verkregen informatie heeft de onderzoeker een concept rapportage opgesteld, die hij vervolgens ter commentaar heeft voorgelegd aan een selectie van de geïnterviewden en de betrokken leidinggevenden;
- Na verwerking van de reacties op de concept rapportage is het stuk ter bespreking aan het managementteam voorgelegd en daarna ter definitieve vaststelling aan het college van B&W.



4 Context

4.1 Regelgeving

De gemeente heeft de regels omtrent evenementen vastgelegd in het “Evenementen uitvoeringsplan Gemeente Leidschendam-Voorburg 2010”. Uit deze richtlijn is af te leiden dat het evenementenbeleid voortkomt uit Afdeling 7 Evenementen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In de APV is gedefinieerd wat onder een evenement wordt verstaan. Ook wordt specifiek aangegeven wanneer sprake is van een klein evenement en dat bij een klein evenement een melding van het evenement aan de gemeente volstaat. Naast kleine evenementen kent het uitvoeringsplan ook middelgrote en grote evenementen. Door medewerkers wordt vaak gesproken over A-, B- en C-evenementen. Hierbij staat A voor regulier (klein) evenement, B voor een (middelgroot) aandacht evenement en C voor een (groot) risicovol evenement.

In het “Evenementen uitvoeringsplan” worden diverse andere zaken die van belang zijn bij het organiseren van evenementen aangehaald, zoals geluidshinder. In het plan wordt verwezen naar relevante wet- en regelgeving en naar de betreffende artikelen in de APV.

Bij een grootschalig evenement wordt een veiligheidsplan met een bijbehorend bereikbaarheids- en communicatieplan noodzakelijk geacht. Volgens het “Evenementen uitvoeringsplan” is hier een regionale richtlijn ontwikkeld, die door de Gemeente Leidschendam-Voorburg ook wordt gebruikt.

Het “Evenementen uitvoeringsplan” herbergt ook een groot aantal formaliteiten waaraan de organisatoren van evenementen / aanvragers van een evenementenvergunning dienen te voldoen.

4.2 Proces

Organisatoren van een evenement met enkel een meldingsplicht ontvangen binnen acht dagen na melding een bericht van de gemeente (namens de burgemeester, die deze taak heeft gemandateerd) als het evenement geen doorgang kan vinden of er aanvullende maatregelen genomen dienen te worden. Als de organisator geen bericht ontvangt, dan kan de organisator ervan uit gaan dat het evenement gehouden kan worden zoals aangekondigd.

Vergunningsplichtige evenementen dienen altijd voor 1 december van het jaar voorafgaand aan het evenement aan de gemeente gemeld te worden. De afdeling Klant Contact Centrum (KCC) onderdeel vergunningen stelt aan de hand hiervan een evenementenkalender op. Deze kalender wordt besproken in het evenementenoverleg tussen gemeente en hulpdiensten. In dit overleg wordt besproken of een evenement voorlopig in risicoklasse A, B of C wordt ingedeeld. Hierna worden brieven verzonden naar de organisatoren van B- en C-evenementen waarin staat aangegeven wat de inrichtingsvereisten voor de aanvraag zijn.

Als de aanvraag is ontvangen, dan wordt deze ontvangen door het behandeld team van de afdeling KCC. Met behulp van een regionaal ontwikkelde risicoscan wordt de definitieve behandelaanpak vastgesteld. De behandeld ambtenaar gaat tevens na of er nog andere wetgeving van toepassing is, waarover bijvoorbeeld andere instellingen dienen te adviseren.

Hierna wordt getoetst of alle relevante informatie bij de aanvraag is verstrekt. Als dit niet het geval is, dan kan de organisator binnen twee weken de aanvullende gegevens aanleveren. Deze periode kan met nog eens twee weken worden verlengd.

Aan de hand van de evenementenkalender wordt in het evenementenoverleg (ook wel dienstenoverleg genoemd) besproken welke risico-aanpak gevolgd gaat worden. Als deze bekend is, dan volgt onder meer een gesprek met de organisator (als de risico-inschatting daarom vraagt).

Hierna vraagt de behandeld ambtenaren de hulpdiensten formeel om advies. De hulpdiensten hebben twee weken de tijd om dit advies te verlenen.

Uiterlijk acht weken na de aanvraag neemt de (gemandateerde van de) burgemeester weloverwogen een besluit. Deze periode kan nog verlengd worden met een periode van acht weken als op basis van de beschikbare gegevens na acht weken nog geen besluit kan worden genomen. Indien overwogen wordt om de vergunningsaanvraag geheel of gedeeltelijk af te wijzen, dan dient de medewerker vergunningen de aanvrager in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord. Met de zienswijze van de aanvrager dient rekening te worden gehouden bij het definitieve besluit.

Het definitieve besluit wordt aan de vergunninghouder verzonden. Aan een evenementenvergunning wordt in principe een standaardpakket voorschriften verbonden. Aanvullende voorwaarden kunnen te allen tijde worden toegevoegd.



In principe worden alle evenementen geëvalueerd tijdens de tweewekelijkse evenementenoverleggen, waarin diverse ambtenaren van de gemeente samen met medewerkers van de hulpdiensten zitting in hebben. Ten aanzien van B (aandacht-) en C (risico-) evenementen wordt een evaluatieoverleg georganiseerd met de organisator en de deelnemers aan het evenementenoverleg.

5 Bevindingen interviews

5.1 Evenementenoverleg

Aangezien de gemeente bij evenementen zo goed als altijd afstemming zoekt met politie, brandweer en GHOR (Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio), heeft de onderzoeker als eerste deelgenomen aan het evenementenoverleg dat de gemeente tweewekelijks heeft met de genoemde hulpdiensten. De deelnemers zijn positief over dit overleg: de juiste mensen zitten aan tafel en de lijnen zijn kort. Het overleg wordt gepland zodra een van de deelnemers behoefte heeft aan het overleg.

Binnen het evenementenoverleg ligt sterk de focus op risicobewustzijn / risicogerichtheid. In het overleg wordt besproken of de organisatoren van een evenement hebben nagedacht over de mogelijke risico's en de maatregelen die zij nemen om de kans op dat risico te verlagen tot een acceptabel niveau. Daarbij moet de waarschijnlijkheid van het optreden van het risico maal de impact uiteindelijk laag zijn.

De verantwoordelijkheid voor het evenement ligt altijd bij de organisator van het evenement. Als maatregelen geld kosten, dan draait de organisator daar voor op.

Voor alle diensten (inclusief de gemeente) geldt dat het door de organisatoren aan te leveren veiligheidsplan meestal voor de meeste problemen zorgt. Doorgaans ontstaan vertragingen in de advisering en (daardoor) de vergunningverlening doordat het opgeleverde veiligheidsplan tekortkomingen kent. Veiligheidsplannen zijn soms ook slecht leesbaar, doordat informatie over de beveiliging versnipperd is opgenomen in het draaiboek. In de gevallen dat de informatie wel goed is, blijkt het beveiligingsplan (dat een belangrijk onderdeel vormt van het veiligheidsplan) vaak te komen van het ingehuurd beveiligingsbedrijf.

De VRH (Veiligheidsregio Haaglanden) hoopt een bijdrage te kunnen leveren aan het oplossen van dit probleem. De VRH was tijdens het interview bezig met het ontwikkelen van een webpagina met punten waaraan een veiligheidsplan minimaal aan dient te voldoen.

De deelnemers aan het evenementenoverleg hebben aangegeven dat het aanvraagformulier voor een evenementenvergunning niet gebruikersvriendelijk is. Ook het bijbehorende adviseringsformulier en het evaluatieformulier worden als niet goed bruikbaar ervaren. Er zit bijvoorbeeld wel een onderdeel veiligheidsplan in het aanvraagformulier, maar daarvan wordt vaak alleen maar de risicoparagraaf ingevuld. De onderzoeker heeft deze documenten in een later stadium van het onderzoek onderzocht.

Bij het evenementenoverleg komt ook regelmatig de organisator van een evenement uitleg geven over het evenement. Niet alle leden van het evenementenoverleg vinden het prettig als de organisator meteen bij een eerste bespreking aanwezig is. Zij overleggen liever eerst met alle partijen die gaan adviseren over de vergunningverlening, zodat voorafgaand aan het gesprek duidelijk is hoe de gemeente en de verschillende diensten tegenover het evenement staan. Hiermee kan dan rekening worden gehouden tijdens het gesprek met de organisator.

5.2 Vergunningverlening

Zowel in het evenementenoverleg als in de individuele interviews zijn zaken aan de orde gekomen die (het voortraject rondom) de vergunningverlening betreffen. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen in dit kader opgenomen.

Evenementen zijn doorgaans ruim op tijd bekend bij de gemeente. In principe moet het dan mogelijk zijn om tijdig een evenementenvergunning af te geven. Dit lukt in de praktijk niet altijd, omdat het elk jaar weer lastig is om alle vereiste stukken compleet te krijgen. In veel gevallen leidt dat tot kort voor het evenement tot druk(te).

Genoemde oorzaken van het ontbreken van stukken zijn:

- Pas later blijkt dat de impact van het evenement groter is dan bij de aanvraag werd verondersteld;
- Het veiligheidsplan kent tekortkomingen;
- De beheersmaatregelen zitten wel in het hoofd van de organisatoren, maar zijn niet vastgelegd;
- De termijnen worden niet goed bewaakt, waardoor soms zaken op het laatste moment bekend worden.

Overigens is een bijkomend risico bij het op het laatste moment nog regelen van zaken dat dingen vergeten worden.

De gemeente stuurt, nadat een vooraankondiging van een evenement is ontvangen, een ontvangstbevestiging naar de organisator met als bijlage een format veiligheidsplan. Dit format is ontleend aan het kader evenementenveiligheid van de VRH uit 2015. Uit een evaluatie is gebleken dat het veiligheidsplan anders zou moeten worden ingedeeld. Eén van de geïnterviewden kwam met de suggestie het bestaande format aan te vullen met een voorbeeld van een risicomatrix en een beveiligingsplan.

Uiteindelijk geeft afdeling KCC in mandaat een evenementenvergunning af. Soms moet een besluit worden genomen over het afgeven van de vergunning, terwijl er geen advies (bijvoorbeeld bij het te laat of niet volledig aanleveren van stukken door de organisator) of een negatief advies wordt gegeven door de hulpdiensten. De afdeling KCC kan dan besluiten geen gebruik te maken van het mandaat om een vergunning af te geven. De burgemeester neemt dan, in overleg met de adviseurs, een besluit te nemen over het al dan niet afgeven van een evenementenvergunning.

Overigens verkeert de gemeente regelmatig in een moeilijke positie. Bij sommige evenementen is de gemeente deelnemer en/of subsidieverstrekker. Het evenement wordt dan van groot publiek belang geacht. Als het evenement in een dergelijk geval niet aan alle eisen voldoet, dan worden er toch nog op het allerlaatste moment veel aanvullende werkzaamheden verricht om de evenementenvergunning toch te kunnen verstrekken. Dit kost doorgaans veel (ambtelijke) capaciteit.

De meeste evenementen worden jaarlijks georganiseerd. Hierbij bestaat het risico dat deze “op de automatische piloot” worden behandeld, waardoor er geen of te weinig of te laat aandacht wordt besteed aan nieuwe eisen dan wel nieuwe elementen in het evenement. Overigens is elk evenement uniek en krijgt dan ook altijd maatwerk.

5.3 Toezicht en Handhaving

Zowel in het evenementenoverleg als in individuele interviews zijn zaken aan de orde gekomen die het toezicht en de handhaving betreffen. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen in dit kader opgenomen.

De afdeling Handhaving ontvangt via Key2Vergunningen of via e-mail een verzoek tot advisering over een bepaald evenement. Dit advies wordt enkel gegeven bij b- of c-evenementen. Indien advies wordt gevraagd, vindt in bijna alle gevallen een voorbespreking plaats met de organisator en met politie, brandweer, soms de GHOR en met medewerkers van de afdelingen KCC en Stadsbeheer.

De aangevraagde vergunningen voor a-evenementen worden door de afdeling handhaving ter info ontvangen; soms wordt wel toezicht gepland op een a-evenement. Dit gebeurt op basis van risico-inschatting.

Bij evenementen die al jaren bestaan en waarbij zich nooit problemen hebben voorgedaan, vindt geen toezicht plaats.

Toezicht vindt plaats aan de hand van de verleende ontheffingen en vergunningen. De daarin vastgelegde voorwaarden en vereisten worden gecontroleerd op de naleving ervan. In overleg met de organisatie wordt het toezicht regelmatig in burger uitgevoerd, zodat binnen het evenemententerrein de toezichthouders niet als zodanig herkenbaar zijn.

De naleving van de evenementenvergunningen wordt gecontroleerd door de afdeling Handhaving. Bij overtredingen treden medewerkers van deze afdeling dan ook op. De beveiliging van alsmede de EHBO bij evenementen dient geregeld te worden door de organisator. De gemeente voert dit nooit zelf uit.

De brandweer inspecteert kort voorafgaand aan het evenement of aan de vereisten, zoals in de vergunning is vastgelegd, is voldaan. Dit gebeurt enkel bij de evenementen met een hogere risico-inschatting (b- en c-evenementen). De GHOR doet een risico-inventarisatie bij b-evenementen en geeft advies bij c-evenementen. De GHOR schouwt voorafgaand aan een c-evenement (niet tijdens het evenement zelf).

Bij evenementen vindt doorgaans kort voor het evenement een schouw plaats. Daarbij worden alle (belangrijke) aspecten van de vergunning nagelopen. Het is niet uitvoerbaar om alles te controleren. Het gaat er met name om dat zowel de organisator als de toezichthouders de intentie achter een regel begrijpen. Tot die schouw behoren ook gesprekken met de organisator en de beveiliging. Tijdens grote evenementen zijn de toezichthouders doorgaans zeer regelmatig aanwezig en vindt periodiek operationeel overleg plaats (soms wel elk uur) met de organisatie (en soms de hulpdiensten).

De medewerkers van de afdeling Handhaving vinden het moeilijk dat zij soms toezicht moeten houden op een evenement, waarvoor zij hebben geadviseerd, maar waarbij het advies niet is overgenomen. Zij vinden het dan moeilijk om toezicht te houden op zaken, waarmee zij het niet helemaal eens zijn, maar die volgens de vergunning wel toegestaan zijn.



De medewerkers van de afdeling Handhaving zijn tevreden over de samenwerking met de afdeling KlantContactCentrum (KCC). Eén van de medewerkers van de afdeling Handhaving gaf aan soms wel praktisch inzicht te missen bij de medewerkers van KCC, die vooral administratief werk verrichten.

5.4 Overige zaken

In de interviews zijn nog enkele zaken naar voren gekomen, die niet direct tot de voorgaande onderwerpen zijn toe te rekenen. Ze zijn echter wel belangrijk genoeg om opgemerkt te worden.

De evenementen binnen de gemeente zijn ingedeeld in a, b en c evenementen. Deze indeling sluit niet geheel aan op de APV (Algemene Plaatselijke Verordening).

Omdat de gemeente dienstverlening aan haar inwoners en organisaties erg belangrijk vindt, nemen medewerkers soms al deel aan vooroverleggen met organisatoren. Hierdoor kan bij de organisatoren de indruk ontstaan dat de gemeente het al met de voorstellen van de organisator eens is.

In een enkel geval is de gemeente zelf de organisator van een evenement (bijvoorbeeld de Vlietdagen). Het gevaar kan dan bestaan dat de gemeente twee functies vermengt, die van organisator / aanvrager van een vergunning en vergunningverlener. Dit wordt ondervangen door het betreffende evenement uit te besteden aan een extern bureau en dit bureau de vergunning aan te laten vragen.

Ook bestuurlijk kan hier een spanningsveld ontstaan tussen portefeuillehouders met een tegengesteld belang.

Overigens hebben organisatoren van evenementen in de gemeente Leidschendam-Voorburg, die ook elders evenementen organiseren, aangegeven dat de gemeente Leidschendam-Voorburg sommige evenementen als “groot” definieert, terwijl andere gemeenten dit als minder groot evenement kwalificeren. Hierdoor worden de eisen die de gemeente Leidschendam-Voorburg stelt, volgens ambtenaren van de gemeente, door de organisatoren als nogal streng ervaren.

De onderzoeker heeft hier geen bevestiging van kunnen krijgen van de organisatoren zelf. Het verzoek aan één van de grootste organisatoren binnen de gemeente om een interview te mogen afnemen, werd niet noodzakelijk geacht door die organisator. De organisator meldde wel via de mail: “Over het algemeen loopt het vergunningstraject bij de Gemeente Leidschendam-Voorburg prima.”



6 Bevindingen documentenonderzoek

6.1 Context

Om de onderzoeker inzicht in de materie te geven en de context te kunnen beschrijven is het “Evenementen uitvoeringsplan Gemeente Leidschendam-Voorburg 2010” overhandigd. De inhoud van dit plan lijkt niet helemaal meer aan te sluiten op de werkelijke gang van zaken (zoals blijkt uit de interviews).

Meegedeeld is dat de APV zal worden aangepast, waarbij tegelijkertijd het uitvoeringsplan wordt geactualiseerd. Bij deze actualisering zal het uitvoeringsplan worden aangesloten op de nieuwe APV.

6.2 Informatie op de gemeentelijke website

De onderzoeker heeft op de gemeentelijke website gezocht met de term “evenement”. Door het intoetsen van deze term wordt de pagina “Evenement organiseren” bereikt. Ook met het zoeken met de termen “braderie” en “barbecue” komt een bezoeker ook op deze pagina uit.

De onderzoeker heeft nog een aantal andere termen ingevoerd, zoals “straatfeest”, “pleinfeest” en “wandeltocht”. Deze termen leiden niet naar de pagina.

Op de internetpagina van de gemeente is het volgende opgenomen: “Wilt u een evenement organiseren dat voor publiek toegankelijk is? Of dat geluid- of lichthinder kan veroorzaken? Vraag dan een evenementenvergunning aan. Dat doet u door uw evenement bij de gemeente aan te kondigen. Doe dat uiterlijk voor 1 december van het jaar voor het evenement plaatsvindt. Als blijkt dat u een vergunning moet aanvragen, sturen wij u de informatie die u daarvoor nodig heeft. Organiseert u een klein evenement? Dan volstaat een melding 3 weken van tevoren.”

Deze informatie kan onduidelijkheden oproepen bij organisatoren, zeker als zij ontdekken dat zij hun evenement al hadden moeten melden en dit niet gedaan hebben. Ook als een organisator denkt een klein evenement te organiseren en dit blijkt toch niet zo te zijn, dan kan dit verwarrend zijn.

Het aanvraagformulier is zeer uitgebreid. Op diverse plaatsen wordt gevraagd bijlagen toe te voegen, zoals tekeningen. Door de overvloed aan vragen is de kans groot dat bijlagen vergeten worden. De onderzoeker kan slecht beoordelen of alle gevraagde informatie relevant is. Uit de interviews is gebleken dat voor vergunningverleners en hun adviseurs relevante informatie vaak verspreid in de documenten zit.



Op de website staat de volgende zin: "Openbare evenementen kunt u aanmelden op de lokale evenementenwebsite aandevliet.nl. Gebruik het aanmeldformulier evenement." Dit kan mogelijk verwarrend overkomen op organisatoren van een klein evenement. Die kunnen denken dat deze aanmelding volstaat en er geen aanvraagformulier hoeft te worden ingevuld.

6.3 Beschrijving werkproces

De onderzoeker heeft via de afdeling KCC een werkproces ontvangen met de titel "Werkproces evenementen - Klant Contact Centrum". In dit werkproces staan naar het zich laat aanzien alle mogelijke werkzaamheden in vermeld. De onderzoeker mist echter wel een logische structuur in de beschrijving evenals bepaalde formats die bij het proces horen. De procesbeschrijving behandelt diverse losse stukken in het proces, maar laat niet duidelijk zien hoe processen chronologisch in elkaar zitten en welke stappen een aanvraag doorloopt.

Daarnaast heeft de onderzoeker de schrijfstijl van de werkprocessen als "niet strak" ervaren. Op diverse plaatsen in de beschrijving lijkt een interpretatieverschil mogelijk te zijn.

7 Conclusies naar aanleiding van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de conclusies in hoofdlijnen beschreven. De volgende hoofdstukken zoomen meer in op de details. Ook de aanbevelingen zijn als gevolg daarvan gedetailleerder dan op grond van de hoofdconclusies zou worden verwacht.

In hoofdstuk 3 Aanpak zijn drie hoofdvragen gesteld. In dit onderdeel zal een antwoord op deze vragen worden gegeven.

Vraag 1: Is het proces rondom evenementenvergunningen beschreven en zo ja, voldoet het proces in opzet? Dit wil zeggen: heeft de gemeente een actuele procesbeschrijving en voorziet deze in een adequate en efficiënte afhandeling.

Antwoord op vraag 1: Het proces voldoet in opzet. In de APV is vastgelegd welke voorwaarden gelden voor evenementen. Dit is uitgewerkt in het "Evenementen uitvoeringsplan Gemeente Leidschendam-Voorburg 2010". Ook de werkprocessen die hiermee samenhangen zijn beschreven.

Zowel de APV, als het uitvoeringsplan als de werkprocessen zijn niet geheel actueel meer. Begin 2019 is een project gestart om in deze actualisatie te voorzien.

Vraag 2: Bestaat het proces, zoals het in opzet is bedoeld? Dit betekent onder meer of de richtlijnen op de gemeentesite helder zijn en of de procedures en formulieren voldoen.

Antwoord op vraag 2: Het proces werkt zoals het beschreven is. Organisatoren van evenementen kunnen informatie op de website van de gemeente vinden over welke stappen zij dienen te nemen. Daarnaast is een aanvraagformulier plus formats beschikbaar.

Ook het interne proces bestaat zoals het in opzet bedoeld is. De aanvraag komt binnen bij de afdeling KCC, die de aanvraag uitzet bij de diverse adviseurs binnen de gemeente en bij de hulpdiensten. In een gezamenlijk overleg worden de evenementen en de adviezen besproken. Uiteindelijk leidt dit doorgaans tot een evenementenvergunning (en in sommige gevallen tot een afwijzing).

Op een aantal onderdelen kan nog een verbetering plaatsvinden. De website en het aanvraagformulier dat daar op staat, kunnen nog aangepast worden, zodat het voor aanvragers van een evenementenvergunning (nog) eenvoudiger wordt om een aanvraag in te dienen.

Vraag 3: Werkt het proces?

Antwoord op vraag 3: De onderzoeker heeft geconstateerd dat het proces werkt. Iedere aanvrager, die daar recht op heeft, krijgt een vergunning. De organisator waarmee de onderzoeker contact heeft gehad was erg tevreden over de prettige samenwerking.

De wijze waarop de vergunningverlening uiteindelijk tot stand komt is echter niet altijd even efficiënt. Termijnen worden namelijk regelmatig niet gehaald. Als belangrijkste oorzaak wordt gegeven dat de gegevens die de organisator verstrekt niet altijd volledig zijn of dat organisatoren niet realiseren dat bepaalde (nieuwe) onderdelen in hun evenement soms aanvullende eisen (en maatregelen) met zich meebrengen.

Verbeteringen in de efficiëntie en de effectiviteit kunnen volgens de onderzoeker vooral bereikt worden door het verder verhelderen van de voorwaarden, het zo veel mogelijk op maat maken van het aanvraagformulier (en de bijlagen daarbij) en het strak sturen van de werkprocessen, waardoor mogelijke problemen vroeg onderkend worden en ook tijdig opgelost kunnen worden.

8 Conclusies per deelonderzoek

Om de logica tussen bevindingen en conclusies te handhaven zijn in dit hoofdstuk alle conclusies per deelonderzoek opgenomen. Dit komt er op neer dat van elke paragraaf uit hoofdstuk 5 en 6 een conclusie is getrokken. De aanbevelingen in hoofdstuk 9 volgen hetzelfde stramien.



8.1 Conclusies evenementenoverleg

De gemeente beschikt over een tweewekelijks overleg met de hulpdiensten wat zorgt voor korte lijnen tussen de gemeente en die diensten. De deelnemers aan het overleg ervaren dit als positief.

Gemeente en samenwerkende partners kijken vooral of een organisator voldoende risicobewust is bij het organiseren van een evenement. Die risicobewustheid dient te leiden tot het al dan niet nemen van maatregelen.

De advisering over evenementen wordt vaak vertraagd door het ontbreken van relevante gegevens in het veiligheidsplan of door het “verstoppen” van veiligheidsmaatregelen in het draaiboek.

De deelnemers aan het evenementenoverleg vinden het huidige aanvraagformulier voor evenementenvergunningen niet gebruiksvriendelijk. De bijbehorende interne documenten (adviseringsformulier en evaluatieformulier) voldoen ook niet aan de wensen van de gebruikers.

Organisatoren van evenementen worden soms uitgenodigd voor het evenementenoverleg. Enkele deelnemers aan het evenementenoverleg vinden het lastig dat een organisator deelneemt zonder dat er eerst ambtelijk vooroverleg is geweest over het evenement.

Noot van de onderzoeker: bij het tegenlezen van het conceptrapport is aangegeven dat dit punt begin 2019 is opgelost door gesprekken met organisatoren eerst voor te bereiden in het tweewekelijkse evenementenoverleg, zonder dat daarbij de organisator aanwezig is.

8.2 Conclusies Vergunningverlening

Het verlenen van vergunningen wordt vaak bemoeilijkt doordat stukken niet, niet volledig of niet op tijd worden aangeleverd. Hier zijn diverse oorzaken voor, maar de belangrijkste lijkt het niet beschikbaar zijn van een helder aanvraagformulier en heldere formats voor o.a. het veiligheidsplan.

Noot van de onderzoeker: bij het tegenlezen van het conceptrapport is aangegeven dat hier begin 2019 adequate maatregelen op zijn genomen. Zo werken inmiddels vijf medewerkers van het KCC vanuit één werkbak in het programma Key2Vergunningen. Aanvragen worden daardoor sneller in behandeling genomen en de termijnen worden beter bewaakt. Daarnaast worden in het tweewekelijkse evenementenoverleg aan de hand van de evenementenkalender beter geanticipeerd op behandelaanpakken en nog niet ingediende aanvragen (van wel aangekondigde evenementen).

In bijlage II is zichtbaar gemaakt dat de maatregelen al effect hebben gesorteerd; het aantal evenementen dat binnen de beslistermijn wordt afgehandeld is in de eerste helft van 2019 gestegen ten opzichte van (heel) 2018.

Soms dient de gemeente een besluit te nemen over het verlenen van een vergunning, terwijl de hulpdiensten geen of een negatief advies hebben gegeven. Uiteindelijk is de burgemeester eindverantwoordelijk en zal op basis van de andere adviezen een weloverwogen besluit dienen te nemen.

Noot van de onderzoeker: bij het tegenlezen van het conceptrapport is aangegeven dat deze situatie zich in 2019 niet één keer heeft voorgedaan mede dankzij de in de vorige alinea aangegeven verbeteringen in het proces.

De gemeente heeft vaak twee petten. Enerzijds als vergunningverlener, maar anderzijds soms ook als medeorganisator van dan wel subsidieverstrekker aan een evenement. Dit kan leiden tot een botsing van belangen. Als niet aan alle vereisten voor de vergunning wordt voldaan, dan kost dit soms betrekkelijk veel (ambtelijke) last-minute capaciteit om de laatste zaken alsnog te regelen, waardoor de vergunning uiteindelijk kan worden verleend.

Het risico bestaat dat bij evenementen die jaarlijks worden georganiseerd en jaarlijks nagenoeg hetzelfde zijn, nieuwe ontwikkelingen in het evenement en/of in regelgeving onderbelicht blijven.

8.3 Conclusies Toezicht en Handhaving

De samenwerking tussen de afdelingen Handhaving en KCC is over het algemeen goed. Vanuit Handhaving wordt soms alleen een gemis aan praktisch inzicht ervaren. Daarnaast worden adviezen van de afdeling Handhaving soms niet overgenomen in de vergunning.

8.4 Conclusies overige zaken

De APV is op onderdelen niet actueel meer voor wat betreft evenementen. Noot van de onderzoeker: bij het tegenlezen van het conceptrapport is aangegeven dat in de tweede helft van 2019 een nieuwe versie van de APV gereed zal zijn en ter besluitvorming zal worden voorgelegd aan de raad.

Soms worden toezeggingen gedaan aan organisatoren, die niet of enkel met zeer veel inspanningen nagekomen kunnen worden.



De Gemeente Leidschendam-Voorburg deelt evenementen mogelijk in hogere risico-categorieën in dan omliggende gemeenten. Dit zou nader onderzocht kunnen worden.

8.5 Conclusies documentenonderzoek

Het “Evenementen uitvoeringsplan Gemeente Leidschendam-Voorburg 2010” sluit (mogelijk) niet meer aan op APV en is mogelijk niet op alle punten meer actueel. Noot van de onderzoeker: bij het tegenlezen van het conceptrapport is aangegeven dat in de tweede helft van 2019 een nieuwe versie van de APV gereed zal zijn. Tegelijkertijd met deze aanpassing zal ook het uitvoeringsplan worden geactualiseerd en ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college.

Organisatoren van evenementen kunnen de meest noodzakelijke informatie over de voorwaarden die aan een evenement verbonden zijn vinden op de gemeentelijke website. Mogelijk zijn niet alle organisatoren van activiteiten op de hoogte dat hun activiteit onder de categorie “evenementen” valt. Als niet de juiste zoekterm wordt gebruikt, dan komt een bezoeker van de website niet altijd op de pagina “Evenement organiseren”.

De informatie op de website is mogelijk verwarrend voor gebruikers.

Het aanvraagformulier “Evenement organiseren” is zeer uitgebreid en vraagt naast bepaalde informatie ook om diverse bijlagen. Het formulier is mogelijk lastig in te vullen voor organisatoren. Zij vergeten mogelijk ook om de bijlagen bij te sluiten. Uit interviews blijkt tevens dat de informatie die vergunningverleners en hun adviseurs nodig hebben bij het vormen van hun oordeel, regelmatig niet eenvoudig te vinden is in het aanvraagformulier dan wel de bijlagen.

Noot van de onderzoeker: bij het tegenlezen van het conceptrapport is aangegeven dat binnen de organisatie al wordt onderzocht hoe een goed digitaal integraal aanvraagformulier er uit zou moeten zien.

De informatie over het aanvragen van een evenementenvergunning en het melden van een (klein) evenement lopen door elkaar. Mede door de verwijzing naar “aandevliet.nl” kan verwarring ontstaan over een melding.

De procesbeschrijving “Werkproces evenementen - Klant Contact Centrum” beschrijft op het oog weliswaar alle stappen in het proces om te komen tot een evenementenvergunning inclusief de evaluatie van een evenement, maar ontbeert een logische volgorde in de tijd dan wel de logische stappen die een aanvraag doorloopt.

Daarnaast zou het mogelijk zijn dat, door de schrijfstijl van de huidige beschrijving, stappen in het proces door de lezers van de beschrijving op dezelfde manier worden begrepen. De huidige schrijfstijl kan leiden tot verschillende interpretaties van een stap.

9 Aanbevelingen per deelonderzoek

De onderstaande aanbevelingen zijn gecategoriseerd naar de gesprekken of werkzaamheden die zijn gevoerd. De aanbevelingen die voortkomen uit de gesprekken zijn niet alleen voor de betreffende afdeling van belang, maar ook voor (of soms zelfs juist voor) andere afdelingen/organen die een rol hebben in het proces van evenementenvergunningen. In de tweede kolom is per aanbeveling aangegeven welke aanpak het managementteam voorstelt om de aanbeveling op te volgen.

9.1 Aanbevelingen n.a.v. gesprekken in evenementenoverleg

Aanbeveling	Voorgestelde aanpak
Aanbeveling 9.1.1: Het evenementenoverleg voorziet in een behoefte. Hou het overleg vooral in stand en sta regelmatig stil bij wat het overleg oplevert en welke verbeteringen mogelijk zijn.	Het evenementenoverleg blijft gehandhaafd. Er zijn geen redenen om het overleg te stoppen.
Aanbeveling 9.1.2: De adviseurs ondervinden vaak hinder door het ontbreken van goede veiligheidsplannen. Aanbevolen wordt om samen met de hulpdiensten het huidige format voor een veiligheidsplan te actualiseren. Wellicht kunnen hierbij tevens formats ontwikkeld worden voor een risicomatrix en een beveiligingsplan.	Aansluiten bij de regionale ontwikkeling waarbij diverse formats worden ontwikkeld.
Aanbeveling 9.1.3: Ontwikkel een gebruiksvriendelijk aanvraagformulier evenementenvergunningen en stem voor ingebruikname in het evenementenoverleg af of het ook in de behoeften van de adviseurs voorziet.	Het huidige aanvraagformulier zal worden geëvalueerd en worden aangepast aan de behoeften van aanvragers en adviseurs.



9.2 Aanbevelingen n.a.v. gesprekken met Vergunningverlening

Aanbeveling	Voorgestelde aanpak
Aanbeveling 9.2.1: Het vergunningsproces wordt vaak vertraagd door incomplete stukken. Geadviseerd wordt om een helder aanvraagformulier te ontwikkelen en daarbij duidelijke formats te voegen voor documenten die verplicht worden geacht om een goed oordeel te kunnen vormen over de aanvraag.	Het huidige aanvraagformulier (plus bijlagen) zal worden geëvalueerd en worden aangepast aan de behoeften van aanvragers en adviseurs.
Aanbeveling 9.2.2: Als evenementenvergunningen worden verleend waarbij geen of een negatief advies van de hulpdiensten is verkregen, dan dienen de overwegingen die hebben geleid tot het afgeven van de vergunning goed vastgelegd te worden. Enerzijds valt in een later stadium te verantwoorden waarom de vergunning is afgegeven en anderzijds kan de vastlegging helpen om in latere gevallen de overwegingen te raadplegen bij het verlenen van een andere of dezelfde vergunning.	Onderzocht zal worden op welke onderdelen de vastlegging nog niet optimaal is. De hiaten zullen worden weggenomen.
Aanbeveling 9.2.3: Als de gemeente naast vergunningverlener ook medeorganisator of subsidieverstrekker van een evenement is, inventariseer dan vooraf de tegengestelde belangen, leg deze vast en bepaal vooraf hoe met deze belangentegenstelling omgegaan gaat worden.	Onderzocht gaat worden hoe dit het beste vorm gegeven kan worden.



<p>Aanbeveling 9.2.4: Voer op evenementen die jaarlijks worden georganiseerd en geen wijzigingen kennen ten opzichte van het voorgaande jaar altijd een risicoanalyse uit waarin onder meer de vragen gesteld worden of het evenement onder nieuwe regelgeving valt en welke veranderingen in het evenement een risico met zich meebrengen. Leg deze risicoanalyse ook vast.</p>	<p>Onderzocht gaat worden hoe dit het beste vorm gegeven kan worden.</p>
--	--

9.3 Aanbevelingen n.a.v. gesprekken met Toezicht en Handhaving

Aanbeveling	Voorgestelde aanpak
<p>Aanbeveling 9.3.1: Om de samenwerking tussen de afdelingen Handhaving en KCC nog verder te verbeteren wordt geadviseerd medewerkers van de afdeling KCC periodiek een dag(deel) mee te laten lopen met medewerkers van de afdeling Handhaving tijdens een evenement.</p>	<p>Het afdelingshoofd KCC en het afdelingshoofd Handhaving hebben toegezegd dit te gaan stimuleren.</p>
<p>Aanbeveling 9.3.2: Soms wordt door de afdeling KCC afgeweken van een advies van de afdeling Handhaving. Geadviseerd wordt dat vergunningverlener deze afwijking, voor het afgeven van de vergunning, persoonlijk bespreekt met de medewerker van de afdeling Handhaving, waarbij de verschillende standpunten met elkaar besproken kunnen worden.</p>	<p>Dit overleg vindt al dikwijls plaats. Er zal op worden gestuurd, dat dit standaard gebeurt.</p>



9.4 Aanbevelingen overige zaken

Aanbeveling	Voorgestelde aanpak
Aanbeveling 9.4.1: De APV is niet op alle punten actueel meer. Geadviseerd wordt de APV te actualiseren.	In het voorjaar van 2019 is een traject gestart om de APV te actualiseren.
Aanbeveling 9.4.2: Geadviseerd wordt te onderzoeken of de Gemeente Leidschendam-Voorburg evenementen sneller in een hogere risicocategorie plaatst dan andere gemeenten.	Indien de mogelijkheid zich voordoet, zal meegedaan worden met een regionaal onderzoek, waarin evenementen met elkaar vergeleken worden en waarbij wordt gekeken naar welk evenement waarom in welke risicocategorie is geplaatst.

9.5 Aanbevelingen n.a.v. documentenonderzoek

Aanbeveling	Voorgestelde aanpak
Aanbeveling 9.5.1: Geadviseerd wordt het "Evenementen uitvoeringsplan Gemeente Leidschendam-Voorburg 2010" te actualiseren (na wijziging van de APV).	Dit uitvoeringsplan zal tegelijkertijd met de APV worden geactualiseerd (zie ook aanbeveling 9.4.1).
Aanbeveling 9.5.2: Bezoekers van de website, die een activiteit organiseren, die mogelijk kwalificeert voor een evenement, kunnen bij het intoetsen van een verkeerde zoekterm mogelijk niet op de pagina "Evenement organiseren" uitkomen. Geadviseerd wordt om te onderzoeken of hier een oplossing voor is.	De betreffende functionaliteit op de website zal worden onderzocht op mogelijke onduidelijkheden voor organisatoren en, daar waar noodzakelijk, worden aangepast.
Aanbeveling 9.5.3: Neem de informatie op website nog een keer door en breng daar waar dat nodig is verduidelijkingen aan.	De betreffende pagina op de website zal worden onderzocht op mogelijke onduidelijkheden voor organisatoren en, daar waar noodzakelijk, worden aangepast.



<p>Aanbeveling 9.5.4: Neem het aanvraagformulier voor evenementen gezamenlijk met vergunningverleners en hun adviseurs kritisch door en ga na waar optimalisaties kunnen worden aangebracht, die het gebruiksgemak voor zowel aanvrager als beoordelaar vergroten.</p>	<p>Onderzocht zal worden welke vorm van het aanvraagformulier bij kan dragen aan een efficiëntere manier van informatieoverdracht.</p>
<p>Aanbeveling 9.5.5: De informatie over het aanvragen van een vergunning en het doen van een melding over een evenement lopen door elkaar. Geadviseerd wordt om te onderzoeken hoe de informatie over kleine evenementen (die enkel gemeld dienen te worden) logisch gescheiden kan worden van de informatie over vergunningsplichtige evenementen.</p>	<p>De betreffende pagina op de website zal worden onderzocht op mogelijke onduidelijkheden voor organisatoren en, daar waar noodzakelijk, worden aangepast.</p>
<p>Aanbeveling 9.5.6: De beschrijving van het "Werkproces evenementen - Klant Contact Centrum" kent nog geen logische volgorde en mogelijk wat grijze gebieden. Geadviseerd wordt het werkproces (nogmaals) door te nemen en de stappen in een logische (chronologische) volgorde te beschrijven. Daarnaast wordt geadviseerd om teksten die mogelijk voor meerdere uitleg vatbaar zijn aan te scherpen.</p>	<p>De beschrijving van het werkproces zal worden doorgenomen en worden aangepast waar dit mogelijk tot onduidelijkheden kan leiden.</p>



Bijlage I: Geïnterviewden

De heer Tigelaar (burgemeester)
De heer Wijman (concerncontroller)
Mevrouw Meijer (MT-lid en hoofd afdeling Handhaving)
De heer Slump (MT-lid en hoofd afdeling KCC)
De heer Zandbergen (teamleider afdeling KCC)
Mevrouw Seur (seniormedewerker Vergunningen afdeling KCC)
De heer Robbemonnd (medewerker APV en evenementen afdeling KCC)
De heer Van Kleef (teamleider toezicht openbare ruimte afdeling Handhaving)
De heer Veenema (toezichthouder Bijzondere Wetten & BOA afdeling Handhaving)
De heer Bartels (toezichthouder Bijzondere Wetten & BOA afdeling Handhaving)
De heer Schun (toezichthouder Bijzondere Wetten & BOA afdeling Handhaving)
De heer Van Putten (beheerder Verkeer van de afdeling Stadsbeheer)
De heer Van Santen (uitvoerder afdeling Stadsbeheer)
Mevrouw Rijken (medewerker Integraal veiligheidsbeleid afdeling Handhaving)
Mevrouw Huijts (coördinator evenementen bij politie-eenheid Den Haag, bureau Leidschendam-Voorburg)
De heer Van den Berg (coördinator evenementen bij de VRH)
Mevrouw Buts (coördinator evenementen bij de VRH)



Bijlage II: Overzicht aantal evenementen

JAAR: 2018

Soort	Aantal	Binnen wettelijke termijn	Percentage
A-evenementen (melding)	86	86	100%
A-evenementen (vergunningaanvraag)	61	31	51%
B-evenementen (vergunningaanvraag)	19	5	26%
C-evenementen (vergunningaanvraag)	3	2	67%
Verklaring van geen bezwaar	3	2	67%
Totaal	172	126	73%

JAAR: 2019 (tot medio juni)

Soort	Aantal	Binnen wettelijke termijn	Percentage
A-evenementen (melding)	34	34	100%
A-evenementen (vergunningaanvraag)	37	34	92%
B-evenementen (vergunningaanvraag)	20	9	45%
C-evenementen (vergunningaanvraag)	2	2	100%
Verklaring van geen bezwaar	1	1	100%
Totaal	94	80	85%

Noot: De aanvragen die niet binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld, hebben wel geleid tot vergunningen. De oorzaak van de overschrijdingen lag vooral aan het niet volledig zijn van de aanvragen dan wel het ambtelijk verzoek om aanvullende informatie.