



Actal

Sectorscan evenementen en festivals

Den Haag, 11 april 2017

Ref: 17.A1600009058.D5



Actal

Sectorscan evenementen en festivals

KPMG Advisory N.V.

11 april 2017

Referentie: 17.A1600009058.D5

Managementsamenvatting

Achtergrond

Actal heeft vanuit evenementenorganisatoren signalen ontvangen dat er sprake is van toegenomen regeldruk bij het organiseren van evenementen. Zo hebben organisatoren van evenementen te maken met een breed scala aan wet- en regelgeving. Tevens geven betrokken overheidsinstanties op een verschillende manier invulling aan hun wettelijke taak. Dit leidt tot onduidelijkheid en verwarring bij de evenementorganisatoren. Daarnaast ervaren organisatoren de afgelopen jaren een toename in regeldruk als gevolg van incidenten in de sector, zoals het ongeval met de monstertruck in Haaksbergen.

Actal heeft KPMG gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de ervaren regeldruk in de sector 'events en festivals' (in het vervolg evenementen). De focus van het onderzoek is het duiden van belemmeringen die ondernemers ervaren vanwege overheidsverplichtingen en overheidshandelen en hoe deze te verminderen, met speciale aandacht voor belemmeringen voor innovatie. KPMG heeft voor dit onderzoek de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

Hoe kunnen de belemmeringen die ondernemers ervaren bij het organiseren van evenementen en festivals (inclusief mogelijkheden voor vernieuwing) worden verminderd?

Reikwijdte en aanpak

Het onderzoek heeft zich gericht op 'ervaren regeldruk'. Dit kan betrekking hebben op zowel administratieve lasten, toezichtlasten, (inhoudelijke) nalevingskosten, irritaties en opportuniteitskosten (gemiste inkomsten) als gevolg van wet- en regelgeving. Naast het in kaart brengen van de ervaren regeldruk, is ook breder naar de impact van wet- en regelgeving op de doelgroep gekeken. Daar waar relevant zijn de gevolgen voor innovatie en concurrentievermogen geïdentificeerd. Het is hierbij van belang te vermelden dat de in dit onderzoek in kaart gebrachte ervaren regeldruk altijd in relatie moet worden gezien met het maatschappelijke belang van de wet- en regelgeving.

Voor de afbakening van de sector is aangesloten bij de definitie van het onderzoeksbureau Respons. Respons houdt zich bezig met informatievoorziening en onderzoek op het gebied van publieksevenementen, vakbeurzen en vrijetijdslocaties. De definitie van een evenement luidt:

“Een evenement is een georganiseerde, verplaatsbare gebeurtenis, bijgewoond door een verzameling mensen, die zich daarvoor in een bepaald tijdvak en in een inrichting of op een terrein bevindt of beweegt.”

Het onderzoek richt zich hierbij uitsluitend op evenementen die plaatsvinden in een ruimte die niet is ingericht voor evenementen, zoals bijvoorbeeld evenementen in de openbare ruimte of in een sporthal. Bij deze evenementen is het doorlopen van separate vergunningsprocedures noodzakelijk. Hierbij zijn signalen ontvangen over regeldruk die wordt ervaren. Evenementen die plaatsvinden op evenementenlocaties die reeds beschikken over de daarvoor benodigde exploitatievergunning, zoals bijvoorbeeld

evenementen in de Amsterdam ArenA of in de Ziggo Dome vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Gedurende het onderzoek heeft met een klankbordgroep afstemming plaatsgevonden rondom het selecteren van de cases en bij het valideren van analyses, conclusies en aanbevelingen. De klankbordgroep bestaat uit een afvaardiging vanuit het ministerie van Economische Zaken, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, evenementorganisatoren en Actal. Na een verkennend vooronderzoek is in overleg met Actal en de klankbordgroep een selectie gemaakt van negen evenementen die een afspiegeling vormen van de sector. Per evenement is gesproken met de organisator, één of meerdere leveranciers en de betrokken gemeente. Tevens is gesproken met betrokken brancheverenigingen (VVEM, VNPF en de Kermisbond). De bevindingen uit dit onderzoek zijn gebaseerd op de ervaringen van deze partijen.

Het onderzoek heeft geresulteerd in onderstaande conclusies en aanbevelingen.

Conclusies onderzoek

De evenementen en festival branche is een relatief jonge branche. Zo worden de laatste tien jaar op steeds grotere schaal evenementen, waar veel publiek op afkomt, georganiseerd buiten de vaste evenementenlocaties om. In deze branche vinden jaarlijks ongeveer 89.000 evenementen plaats. Dit betreft evenementen op zowel tijdelijke als vaste evenementenlocaties. Een klein deel (circa 4.000) van deze evenementen die op vaste en tijdelijke evenementenlocaties plaatsvinden is aan te duiden als een groot evenement. Dit betekent dat het grootste deel van alle evenementen in Nederland relatief klein is. Deze verscheidenheid in combinatie met het gegeven dat evenementen tien verschillende verschijningsvormen (conform classificatie van onderzoeksbureau Respons) hebben tekent de diversiteit in de sector. De sector kent een minimale omzet van EUR 1,4 miljard per jaar. Dit maakt dat de sector daarmee een wezenlijke bijdrage levert aan de Nederlandse economie, niet alleen vanuit economisch perspectief maar ook op het gebied van werkgelegenheid.

De evenementen branche is nog volop in ontwikkeling. Dit geldt niet alleen voor de branche zelf, maar ook voor de wettelijke kaders die aanwezig zijn om recht te doen aan de verschillende maatschappelijke belangen die spelen rondom evenementen. Gevolg hiervan is dat ondernemers 1) niet weten waar ze aan toe zijn en 2) verschillen tussen gemeenten ervaren die onnodig zijn. Dit komt tot uiting in de volgende punten die uit dit onderzoek naar voren komen:

- Ondernemers ervaren regeldruk bij het bereiken van overeenstemming met alle betrokkenen organisatie(onderdelen) zoals gemeenten, provincies en openbaar vervoersbedrijven. Voorafgaand aan het plaatsvinden van een evenement vindt afstemming plaats tussen de ondernemer en verschillende afdelingen binnen een gemeente en met andere betrokkenen, zoals openbaar vervoersbedrijven, provincie en wegbeheerders. Dit maakt dat bij het organiseren van een evenement al snel meer dan tien verschillende stakeholders betrokken zijn. Grote evenementen op bijzondere locaties vragen over het algemeen afstemming met meer overheidsorganisaties dan relatief kleine evenementen. Een groot deel, ongeveer een kwart tot een derde (ongeacht het aantal bezoekers van het evenement), van de tijd die ondernemers besteden aan de vergunningverlening en de afstemming met partijen is extra (onnodige) tijd die erop gericht is om met al deze organisaties en

organisatieonderdelen overeenstemming te bereiken. Bij grote evenementen op een bijzondere locatie (bijvoorbeeld voetbalstadion of stadspark) is dit ongeveer 300 tot 400 uur per evenement, dit komt overeen met EUR 11.580 tot 15.440 aan onnodige kosten per evenement. Bij kleinere evenementen op een bijzondere locatie is dit gemiddeld 20 uur (variërend van 4 tot 60 uur), wat overeenkomst met gemiddeld EUR 772 aan onnodige kosten per evenement. Per jaar vinden minimaal 100 grote concerten en festivals plaats die minimaal 300 uur extra inspanning vragen en nog eens minimaal 667 festivals die gemiddeld 20 uur extra inspanning vragen om overeenstemming met organisaties te bereiken. De jaarlijkse extra kosten hiervoor bedragen minimaal EUR 1,7 miljoen¹.

- Het ontbreken van een eenduidig landelijk regelgevend kader zorgt bij ondernemers voor onduidelijkheid en onzekerheid over de eisen die aan een evenement worden gesteld. Het betreft eisen omtrent constructies, brandveiligheid, geluid, het aantal beveiligers, EHBO'ers en sanitaire voorzieningen. Bij gebrek aan landelijke wetgeving stellen gemeenten eigen richtlijnen op. Hierdoor bestaan in de praktijk grote verschillen in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun decentrale bevoegdheden. Dit komt ook doordat niet iedere gemeente evenveel ervaring heeft met vergunningverlening bij evenementen. Ondernemers hebben hierdoor te maken met verschillen tussen gemeenten in de opzet van de procedures en de wijze waarop gemeenten inhoudelijk afwegingen maken in het vergunningverleningstraject. Dit zorgt structureel voor relatief hoge kennisnamekosten voor ondernemers.
- Ondernemers ervaren regeldruk als tijdens de schouw (inspectie voorafgaand aan het evenement) geconcludeerd wordt dat aanpassingen nodig zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot verlichting en nooduitgangen. Dit terwijl de uitvoering plaatsvindt volgens de afspraken die met gemeente en betrokken diensten (GHOR, politie, brandweer) tijdens de vergunningverlening zijn gemaakt.
- Binnen de sector zijn verschillende landelijke initiatieven (geweest) waarin gemeenten en ondernemers gezamenlijk richtlijnen opstellen om te komen tot meer uniformering en duidelijkheid. Het ontbreken van een juridisch bindende status verkleint de effectiviteit van deze initiatieven.
- Landelijke kaders voor bescherming van de werknemer sluiten niet aan op de aard van het werk bij evenementen (seizoensgebonden). In de winterperiode vinden veel minder evenementen plaats dan gedurende de rest van het jaar. De verplichte periode van zes maanden tussen tijdelijke contracten vanuit de Wet Werk en Zekerheid (Wwz) sluit hier niet op aan. Gevolg is dat ondernemers extra kosten maken (respondenten geven aan ongeveer 7% extra) om alsnog via bijvoorbeeld pay-roll-constructies de gewenste flexibiliteit in hun personeelsbestand te behouden, om zo de piek in het seizoen te kunnen opvangen. Verder wordt in de sector veel gewerkt met zzp-ers. De wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) stelt hierbij eisen ten aanzien van de 'gezagsrelatie'. Dit zorgt voor een spanning als de

¹ Informatie over het totaal aantal van ongeveer 89.000 evenementen maakt geen onderscheid naar de locatie (vaste of tijdelijke evenementenlocatie) waar een evenement plaatsvindt. Van festivals (kunst en cultuur) is bekend dat deze over het algemeen op tijdelijke evenementenlocaties plaatsvinden. Dit geldt ook voor een aantal openlucht- of stadionconcerten. Hierbij is conform het Handboek meting regeldruk een uurtarief gehanteerd voor middelbaar opgeleid personeel van EUR 38,6 prijspeil 2016.

zzp'er in praktijk de aanwijzingen en instructies van de opdrachtgever moet opvolgen, omdat dit dan wordt gezien als een dienstbetrekking.

- Innovaties in de sector richten zich met name op nieuwe evenementconcepten of vernieuwingen van de programmering. In dit onderzoek zijn nauwelijks signalen naar voren gekomen dat er sprake is van belemmeringen vanuit wet- en regelgeving bij het doorvoeren van deze innovaties. Het merendeel van de vernieuwingen past binnen de huidige wettelijke kaders. Ondernemers geven wel aan dat de kritische houding van met name gemeenten in vergunningverleningstrajecten niet stimuleert om innovaties door te voeren.

Aanbevelingen

Naast de relatief hoge kennisnamekosten bedragen de extra kosten voor ondernemers jaarlijks minimaal EUR 1,7 miljoen om overeenstemming te bereiken met betrokken publieke organisaties. De aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren komen richten zich specifiek op de mogelijkheden om de door ondernemers ervaren regeldruk te verminderen. Deze aanbevelingen zijn vooral bedoeld om de onduidelijkheid en onzekerheid die nu bestaat rondom de eisen die worden gesteld aan een evenement weg te nemen. Dit kan door de landelijke uniformiteit van de eisen en afwegingen tijdens het vergunningverleningstraject te vergroten. Hierbij is het aan te bevelen om:

- 1) Landelijk bindende regels, bijvoorbeeld in de vorm van een AMvB, op te stellen. Dit is mogelijk bij onderwerpen waar objectieve, uniforme normen mogelijk zijn en waarbij lokale factoren geen invloed hebben op de norm (overal kan dezelfde norm gelden). Bij de AMvB rondom 'brandveiligheid overige plaatsen' is dit al het geval. Dit is ook mogelijk rondom het thema constructieve veiligheid door:
 - a) De ervaringen van organisatoren en gemeenten met het gebruik van de Richtlijn Constructieve Veiligheid bij Evenementen van het COBc te evalueren. Hierbij ligt het voor de hand dat de belangenbehartigers, respectievelijk de VNG en VVEM hierin het voortouw nemen. De resultaten van de evaluatie(s) dienen te worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (eigenaar van huidig Bouwbesluit). Bij een positieve evaluatie dient de richtlijn om te worden gezet in een AMvB.
- 2) Landelijke kaders, bijvoorbeeld in de vorm van landelijke richtlijnen, op te stellen. Dit is mogelijk bij onderwerpen waarbij het niet (volledig) mogelijk is om tot een landelijke norm te komen, omdat de keuze van de norm wordt beïnvloedt door lokale factoren (maatwerk is nodig). Wel is het op deze onderwerpen mogelijk om te komen tot een bandbreedte waarbinnen op lokaal niveau maatwerk mogelijk is. Dit is mogelijk door:
 - a) De inhoudelijke invulling van een richtlijn omtrent 'geluid bij evenementen' te laten onderzoeken door het ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met decentrale overheden en brancheverenigingen. De richtlijn dient maximale geluidsnormen voor evenementen en meetmethoden op landelijk niveau vast te leggen. Hierbij blijft het voor lokale overheden mogelijk binnen de kaders van de richtlijn gemotiveerd striktere geluidsnormen te hanteren.

- b) De mogelijkheden te onderzoeken voor het opstellen van landelijke richtlijnen voor het aantal beveiligers, aantal EHBO-ers en aantal sanitaire voorzieningen bij een evenement (zie aanbeveling 4).
- 3) Duidelijke lokale regels op te stellen, bijvoorbeeld in het evenementenbeleid. Bij onderwerpen waarbij de keuze voor de inhoudelijke invulling volledig afhankelijk is van lokale factoren is lokale beleidsvrijheid gewenst. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eisen aan de bereikbaarheid en mobiliteit rondom een evenement.
- 4) De Stichting Evenementenhandboek samen met de VNG en VVEM een pilot uit te laten voeren bij de introductie van het Evenementenhandboek veiligheid. De pilot dient inzicht te geven in de mate waarin het handboek voor alle gemeenten passend is, bijvoorbeeld op basis van de diversiteit van gemeenten (op basis van omvang, type binnenstad, aantal en type evenementen) en de wenselijkheid om met aanvullende risico classificaties (die aansluiten bij de risicoanalyse per evenement) te werken. Tevens dient de pilot inzichtelijk te maken of onderwerpen het beste in landelijke regelgeving, landelijke richtlijnen of lokale regels kunnen worden geregeld. De pilot dient eveneens inzicht te geven in de mogelijkheid om te komen tot eenduidige normen omtrent het aantal beveiligers en het aantal sanitaire voorzieningen voor een evenement, al dan niet gekoppeld aan het risicoprofiel van een evenement (zie aanbeveling 2b).
- 5) Op regionaal niveau de procedures rondom evenementen te stroomlijnen en uniformeren, alsmede de kennispositie van de betrokken overheidsinstanties te verstevigen. Dit kan doordat:
- a) Gemeenten beschikken over één vast aanspreekpunt waar evenementenorganisatoren tijdens het vergunningverleningsproces mee kunnen afstemmen. Dit aanspreekpunt dient over voldoende kennis en het juiste mandaat te beschikken om richting organisatoren toezeggingen te doen. Tevens dient de gemeente te beschikken over vaste contactpersonen met regionale openbaar vervoerbedrijven en wegbeheerders om afspraken te kunnen maken over de mobiliteit rondom een evenement.
- b) Gemeenten een gezamenlijk dienstenoverleg (met verplichte aanwezigheid van diensten zoals brandweer, politie en GHOR/GGD) en een gezamenlijke schouw houden voorafgaand aan een evenement.
- c) Gemeenten samen met medeoverheden zorgen voor het verder stroomlijnen van procedures (inhoudelijke eisen en uiterste tijdstippen van indienen vergunningaanvraag), bijvoorbeeld door het inrichten van een evenementenloket (vergelijkbaar met omgevingsloket).
- d) Gemeenten en veiligheidsregio's samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mogelijkheden uitwerken om op regionaal niveau te zorgen dat alle gemeenten toegang hebben tot kennis en ervaring die nodig is om op basis van de lokale omstandigheden de juiste afwegingen rondom de organisatie van evenementen te kunnen maken. Een mogelijkheid hiervoor is het op regionaal niveau oprichten van expertiseteams.

Rondom een aantal specifieke problemen voor ondernemers is het aan te bevelen dat:

- 6) Het ministerie van Financiën richting zzp'ers en hun opdrachtgevers duidelijkheid geeft over de exacte invulling van de wet DBA. Met specifiek aandacht voor de invulling van het criterium rondom de 'gezagsrelatie'. Binnen de sector zelf dienen de VVEM en de VNPF een modelovereenkomst op te stellen voor bijvoorbeeld podia- en tentenbouwers en deze modelovereenkomst af te stemmen met de Belastingdienst.
- 7) De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport samen met de ons omringende landen (in Benelux-verband, met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) afspraken maakt over het erkennen van certificaten, die zijn afgegeven door een in het land (bijvoorbeeld TÜV Aken in Duitsland) aangewezen keuringsinstantie in plaats van het door Nederland afzonderlijk aanwijzen van buitenlandse keuringsinstanties, zoals bij TÜV München het geval is. Dit voorkomt dat kermisexploitanten in meerdere landen deze stappen moeten doorlopen. Iets wat nu veel voorkomt, omdat veel kermisattracties uit het buitenland komen en kermisexploitanten ook in de ons omringende landen actief zijn.

Management summary

Background

Actal has received signals from the event organizers of an increase in red tape when organising events. Event organisers now face a wide range of laws and regulations. The relevant government authorities interpret the fulfilment of their legal duties differently. This leads to uncertainty and confusion among the event organisers. In addition, organisers have also experienced an increase in red tape in recent years due to incidents in the sector, such as the accident involving the monster truck in Haaksbergen.

Actal asked KPMG to conduct a study to map the red tape experienced by the sector events and festivals (Hereinafter: Events). The focus of the study is to identify obstacles experienced by businesses because of government requirements and government actions and how to reduce them, with special attention to obstacles to innovation. KPMG used the following central question as reference for this study:

How can the obstacles that businesses encounter when organising events and festivals (including potential for innovation) be reduced?

Scope and approach

The study focused on the 'experienced red tape'. This includes administrative burdens, supervisory burdens, (actual) compliance costs, irritations and opportunity costs (missed income) as a result of laws and regulations. Besides mapping the experienced red tape, we also took a broader look at the impact that laws and regulations have on the target group. Where relevant, we identified the consequences for innovation and competition and the competitive position. It is important here to mention that the red tape experienced as identified in this study should always be seen in relation to the social necessity of laws and regulations.

To define the sector, we used the definition of the research company Respons. Respons is involved in information provision and research in the field of public events, trade fairs and leisure sites. The definition of an event is:

“An event is an organised, movable occasion, attended by a group of people and which, to this end, is located or moves within a specific period and in an institution or on grounds.”

This study focuses solely on events that take place in a space not designed for events, for example, events in a public space or in a community centre. For these events it is necessary to follow a separate permit procedure. In this process signals are received related to the experienced red tape. Events that take place in or on special locations that already have the required operating licence, such as events in the Amsterdam ArenA or in the Ziggo Dome, are outside the scope of this study.

During the study a sounding-board group was consulted about the selection of cases and in order to validate the analyses, conclusions and recommendations. The sounding-board group consisted of representatives of the ministry of Economic Affairs, the Association of Dutch municipalities ('VNG'), event organisers and Actal. Following an exploratory preliminary investigation, a selection was made, in consultation with Actal

and the sounding-board group, of nine events that form a picture of the sector. Interviews were conducted per event with the organiser, one or more suppliers and the relevant municipal authority. Interviews were also conducted with the relevant sector organizations (VVEM, VNPF and Kermisbond). The findings from this study are based on the experiences of these parties.

The study produced the conclusions and recommendations set out below.

Conclusions of the study

The events and festival sector is still relatively young. Over the past ten years on an increasing scale events are organized, that attract a lot of people, on other places than the fixed event locations. Around 89,000 events per year are organised in this sector, which take place on both temporary as permanent event locations. A small portion (Approximately 4,000) of these events, which take place on both temporary as permanent event locations, can be classified as a major event. This means that the majority of all the events in the Netherlands are relatively small. This diversification, combined with the fact that events have ten different manifestations or appearances (in accordance with the classification of research company Respons), underscores the diversity of the sector. The sector generates a minimum turnover of EUR 1.4 billion per year. This means that the sector makes a significant contribution to the Dutch economy, not only from an economic perspective, but also as far as job creation is concerned.

The events sector is still in full development. This is not only the case for the sector itself, but also for the legal parameters that are present to do justice to the different public interests involved in events. As a consequence 1) the businesses do not know what to expect and 2) experience unnecessary big differences between municipalities. This is expressed by the following points that this study reveals:

- The businesses experience red tape in reaching consensus with all those involved, such as (departments of) organizations as municipalities, provinces and public transport companies. Prior to an event being staged, there is coordination between the business and different departments in a municipality and with other players (such as public transport companies, provincial authorities and the road authorities. This means that, before you know it, more than ten different stakeholders are involved in organising an event. Big events on special locations demand, generally speaking, coordination with more governmental organizations than relatively small events. A large portion, approximately one third to a quarter (regardless the number of visitors), of the time businesses spend on obtaining licences and reaching agreements with parties, which is aimed at getting all these organizations and units within a single organization on the same page. In case of large events on special locations (such as a football stadium or city park) the time spent is around 300 to 400 hours per event, which corresponds with EUR 11.580 to 15.440 unnecessary costs per event. In case of smaller events on special locations the time spent is 20 hours on average (ranging from 4 hours to 60 hours), which corresponds with EUR 772 unnecessary costs per event. Each year, a minimum of 100 large concerts and festivals take place, which demand extra effort of 300 hours, and a minimum of 667 festivals that demand on average 20 hours of extra effort to reach agreement with all organizations. The minimum annual costs are therefore at least EUR 1.7 million.

- The lack of a uniform national regulatory framework causes confusion and uncertainty among businesses about the conditions that a type of event must comply with. This includes conditions for constructions, fire safety, noise, the number of security personnel, first aiders and sanitation. In practice, this leads to huge differences in the way municipalities interpret their devolved powers. This is also because not every municipality has experience with licensing events. Businesses therefore face differences between municipalities in the set-up of the procedures and the methods used by municipalities when considering a licence application. This structurally results in relatively high ‘need-to-know’ costs for businesses.
- Businesses experience red tape if the verdict of the pre-event inspection is that adjustments are still necessary, e.g. in lighting or emergency exits. And this while implementation takes place in accordance with the agreements made with the municipality and relevant services (community health services (GHOR), police, fire brigade) during the licensing process.
- There are or have been different national initiatives in the sector in which municipalities and businesses together prepare guidelines to get more uniformity and clarity. The lack of a legally binding status reduces the effectiveness of these initiatives.
- National frameworks for worker protection do not reflect the nature of the work at events (seasonal). In the winter period, there are far fewer events than during the rest of the year. The statutory period of six months between temporary contracts under the Dutch work and security act (Wwz) does not fit in here. The result is that businesses incur extra costs (respondents say approximately 7% extra) to maintain the required flexibility in their workforce, e.g. by using payroll constructions, to cope with the peak in the season. The sector also uses a lot of freelancers, subject to requirements under the deregulation of labour relations (DBA) act with respect to the ‘authority relationship’. In practice, this creates a tension if the freelancer has to follow the instructions of the client, because this is regarded as an employment relationship.
- Innovations in the sector primarily centre on new events concepts or programme innovations. This study barely bore evidence of obstacles posed by laws and regulations to implementing these innovations. Most of the innovations fit within the current legal frameworks. That said, businesses indicate that the critical attitude of especially municipalities during licence processes does not encourage the introduction of innovations.

Recommendations

On top of the relatively high ‘need-to-know’ costs, the minimum of annual costs as a consequence of the process of coordination with all public actors involved in order to reach agreement is EUR 1.7 million. The recommendations from this study focus specifically on the possibilities to reduce the red tape experienced by businesses. The main purpose of these recommendations is to contribute towards removing much of the confusion that exists around the organization of events. This can be achieved by enhancing the national uniformity related to the requirements and considerations in the license process. We recommend that:

- 1) National binding rules have to be established, which could be a general administrative regulation. This is possible with subjects that have the possibility to have objective and uniform norms and where local factors cannot influence this norm (the norm can be applied everywhere). This is the case with the general administrative regulation related to 'Brandveiligheid overige plaatsen'. This is also possible with the '*Richtlijn Constructieve Veiligheid bij Evenementen*' by:
 - a) Evaluating the experiences of event organizers and municipalities related to the use of the events directive ('*Richtlijn Constructieve Veiligheid bij Evenementen*') of the COBc. Obviously, representatives of the VNG and VVEM should be involved in this. The results of the evaluation should be provided to the minister of Interior and Kingdom Relations (responsible for Building Decree). When it turns out that this evaluation is positive, the directive should be transferred into a general administrative regulation (AMvB).
- 2) On national level there should be agreed to establish a framework. This is possible with subjects where it is not totally possible to obtain a national norm, because the norm is likely to be influenced by local factors. However, it is possible to agree upon a norm within a bandwidth related to these subjects that facilitates local customization. This possibility can be achieved by:
 - a) An investigation by the ministry of Infrastructure and the Environment, together with municipalities and sector organizations, towards the possibility to agree upon a general administrative regulation (AMvB) regarding noise standards at events. This general administrative regulation should include maximum noise standards at events and measure methods on national level. Within the range of the general administrative regulation it is still possible for municipalities to apply stricter noise standards.
 - b) Investigating the possibility that national directives are established related to the number of security guards, First Aiders and sanitation on events (see recommendations 4)
- 3) Clear rules should be established on local level, for instance within the events policy. Local discretionary power is desirable for subjects that are completely independent from local factors. This is, by example, the case for the accessibility and mobility around an event.
- 4) The foundation Event Handbook (Stichting Evenementenhandboek) has to carry out a pilot together with VNG and VVEW in introducing an event handbook security. This pilot should provide insight into which degree the manual is suitable for all municipalities, e.g. diversity of municipalities (based on size, type of city or town centre, number and type of events) or whether, for example, it is useful to work with additional risk qualifications (that reflect the risk analysis per event). This pilot also has to provide insight in which subjects should be dealt with in national regulation, national directives or local regulation. Moreover, this pilot needs to provide insight in the possibility to establish uniform norms related to the number of security guards and sanitation, which could be connected to the risk profile of the event (see recommendation 2b).

- 5) On regional level the procedures regarding events should be streamlined and uniformed as well as the knowledge position of the authorities concerned should be strengthened. This can be achieved by:
 - a) Municipalities have a single point of contact with which event organizers can liaise during the licensing process. This point of contact should have sufficient knowledge and the correct mandate to make commitments towards organizers. Moreover, municipalities need to have one point of contact with regional public transport organizations to make clear arrangements related to the mobility around an event.
 - b) Municipalities use a shared service forum (with mandatory attendance by the services) and a shared inspection prior to an event.
 - c) Together with provinces, municipalities ensure further streamlining of procedures (specific requirements and in respect of the final deadline of licence application), e.g. by setting up an events service point (similar to the environmental service point).
 - d) Municipalities and security regions, together with the ministry of Home Affairs and Kingdom Relations, work out possibilities to ensure at regional level that all municipalities have access to the knowledge and experience required for striking the right balance on basis of local circumstances around the organization of events. A solution to this is setting up expertise teams at regional level.

Related to some specific issues for businesses, the following is recommended:

- 6) The ministry of Finances provides clarity to business and freelancers on the exact interpretation of the DBA Act, with specific focus on the interpretation of the criterion affecting the 'authority relationship'. Within the events sector the VVEM and VNPF should create a model contract in order to facilitate for instance the marquee and stage builders, which should be consulted with the tax authorities.
- 7) The ministry of Public Health, Welfare and Sport, together with our neighbouring countries (Within Benelux, Germany and the United Kingdom) ascertain whether it is possible to recognise each other's licenses, which are provided by the authorized authority in one country (for instance TÜV Aken in Germany) instead of the Netherlands that decides who the foreign inspection authorities are (for instance TÜV München). This avoids that fair operators have to go through the process in multiple countries. Currently this happens often because many fairground attractions come from outside the Netherlands and the fair operators are also active in neighbouring countries.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	iii	
Management summary	ix	
1	Achtergrond en reikwijdte	15
1.1	Aanleiding	15
1.2	Doelstelling van de opdracht	15
1.3	Vraagstelling	16
1.4	Reikwijdte opdracht	16
1.5	Leeswijzer	17
2	Opzet onderzoek	18
2.1	Onderzochte cases vormen een representatieve afspiegeling	18
2.2	Een eenduidig analysekader om cases te vergelijken	21
2.3	Gehanteerde aanpak	22
2.3.1	Deskresearch	22
2.3.2	Interviews brancheverenigingen	22
2.3.3	Interviews ondernemers	23
2.3.4	Interviews gemeenten	23
2.3.5	Klankbordgroep	23
3	De sector in beeld	25
3.1	Aantal evenementen	25
3.2	Omzet en werkgelegenheid	26
3.3	Tot slot	29
4	Het speelveld bij het organiseren van een evenement	30
4.1	Relevante wet- en regelgeving	30
4.2	Betrokken overheidsinstanties	31
4.3	Vergunningverleningstraject	32
5	Ervaren regeldruk in de praktijk	36
5.1	Landelijke kaders	36
5.2	Regionale kaders	46
6	Conclusies en aanbevelingen	58
6.1	Conclusies	58
6.2	Aanbevelingen	60
A	Bronnenlijst	63
B	<i>Deelnemers interviews en klankbordgroep</i>	64

1 Achtergrond en reikwijdte

1.1 Aanleiding

Het kabinet Rutte II werkt op dit moment aan de maatwerkaanpak regeldruk. In de maatwerkaanpak regeldruk bespreekt de overheid samen met het bedrijfsleven de knelpunten. Ook bespreken ze de oplossingen daarvoor. Hierbij komt regeldruk vanuit alle overheidsorganisaties aan de orde met als doel dat eind 2017 de knelpunten zijn opgelost. Deze aanpak richt zich op 11 sectoren, waaronder de sectoren logistiek, geneesmiddelen, kinderopvang en metaal, waaraan Actal een bijdrage heeft geleverd.

De huidige aanpak richt zich niet op de sector events & festivals. Dit is een relatief jonge, groeiende sector die een wezenlijke bijdrage levert aan de Nederlandse economie. Deze sector richt zich op bedrijven/ondernemers die tijdelijke events/activiteiten aanbieden, zoals congressen, beurzen, pop-up events, tentoonstellingen, kunstroutes, kermissen of festivals. De afgelopen jaren is de diversiteit en het aantal evenementen dat plaatsvindt toegenomen, denk hierbij aan populaire foodtruck festivals tot evenementen bij kunstenaars thuis.

Organisatoren van evenementen hebben te maken met een breed scala aan wet- en regelgeving. Vanuit de sector zijn bij Actal signalen gekomen dat betrokken overheidsinstanties op een verschillende manier invulling geven aan hun wettelijke taak. Dit leidt tot onduidelijkheid en verwarring bij de evenementorganisatoren. Daarnaast ervaren organisatoren afgelopen jaren een toename in regeldruk als gevolg van incidenten in de sector, zoals het ongeval met de monstertruck in Haaksbergen. Dit is voor Actal reden om specifiek aandacht te besteden aan deze sector.

Actal heeft KPMG gevraagd middels onderzoek voor de sector events en festivals de ervaren regeldruk in kaart te brengen. De focus van het onderzoek is het duiden van belemmeringen die ondernemers ervaren vanwege overheidsverplichtingen en -handelen en hoe deze te verminderen, met speciale aandacht voor belemmeringen voor innovatie.

1.2 Doelstelling van de opdracht

De doelstelling van het onderzoek is het in kaart brengen van de ervaren regeldruk van ondernemers bij het organiseren van evenementen en festivals, met specifieke aandacht voor innovatie. Dit om concrete voorstellen te formuleren om de belemmeringen te verminderen dan wel weg te nemen.

Het onderzoek geeft inzicht in:

- de (omvang van de) ervaren regeldruk voor bedrijven en organisaties bij het organiseren van evenementen en festivals;
- de (belangrijkste) ervaren knelpunten en belemmeringen voor bedrijven en organisaties bij het organiseren van evenementen en festivals;
- de mogelijkheden om belemmeringen bij het organiseren van festivals en evenementen te verminderen.

1.3 Vraagstelling

KPMG hanteert voor deze opdracht de volgende centrale vraagstelling:

Hoe kunnen de belemmeringen die ondernemers ervaren bij het organiseren van evenementen en festivals (inclusief mogelijkheden voor vernieuwing), worden verminderd?

Daarbij hanteren we de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet de markt voor het organiseren van evenementen en festivals eruit?
2. Met welke relevante wettelijke regelingen en procedures hebben ondernemers te maken bij het organiseren van evenementen en festivals?
3. Wat zijn (aanvullend op wettelijke regelingen en procedures) criteria die invloed hebben op de door ondernemers ervaren regeldruk?
4. Welke regeldruk, knelpunten en belemmeringen ervaren ondernemers in het onderzoek bij het organiseren van evenementen en festivals?
5. In hoeverre beperken deze regeldruk, knelpunten en belemmeringen de mogelijkheden voor vernieuwing (innovatie) door deze ondernemers?
6. Wat is de omvang van de regeldruk die met dit onderzoek in beeld is gebracht?
7. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de gesignaleerde regeldruk, knelpunten en belemmeringen te verminderen respectievelijk weg te nemen?
8. Wat is het effect van de aanbevelingen op de omvang van de gesignaleerde regeldruk die in het onderzoek in beeld is gebracht?

1.4 Reikwijdte opdracht

- Het onderzoek richt zich op de term ‘ervaren regeldruk’. Dit kan betrekking hebben op zowel administratieve lasten / toezichtlasten, (inhoudelijke) nalevingskosten, irritaties en opportuniteitskosten (gemiste inkomsten) als gevolg van wet- en regelgeving.
- Hoewel het aannemelijk is dat wet- en regelgeving tot relatief meer ervaren regeldruk kan leiden bij kleinere bedrijven, omdat de impact van een verplichting relatief groter is, heeft dit onderzoek niet tot doel gehad om het onderscheid ten aanzien van ervaren regeldruk tussen bedrijven van verschillende omvang te duiden.
- Naast het in kaart brengen van de ervaren regeldruk is ook breder naar de impact, als gevolg van wet- en regelgeving op de doelgroep gekeken. Daar waar relevant, zijn bijvoorbeeld de gevolgen voor innovatie en concurrentievermogen geïdentificeerd.

- Waar mogelijk zijn de lasten geraamd in tijd en/of euro's, waar het administratieve lasten, nalevings- of opportuniteitskosten betreft, zijn deze geraamd volgens het SKM.
- De verbetervoorstellen zijn geanalyseerd en gevalideerd met verschillende stakeholders verenigd in een klankbordgroep.
- De administratieve lasten zijn berekend volgens het 'Handboek Meting Regeldruk'. Daarbij zijn niet alleen de administratieve lasten, maar het omvattender begrip 'ervaren regeldruk' geraamd.
- Er is geen accountantscontrole toegepast en derhalve geen accountantsverklaring afgegeven bij de in de rapportage opgenomen data.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de opzet van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt specifiek ingegaan op de caseselectie, het gebruikte analysekader en de gehanteerde aanpak van het onderzoek. Hierna volgt in hoofdstuk 3 een beschrijving van de markt van evenementen en festivals (in het vervolg ook aangeduid als evenementen). Het hoofdstuk geeft inzicht in de economische relevantie van de sector voor de Nederlandse economie. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van het speelveld rondom het organiseren van evenementen. Het vergunningverleningstraject, alsmede de relevante overheidsactoren en toepasselijke wet- en regelgeving komen aan de orde. Hoofdstuk 5 beschrijft de ervaren regeldruk bij het organiseren van evenementen. Tot slot geeft hoofdstuk 6 een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen dat dit onderzoek heeft opgeleverd.

2 Opzet onderzoek

Dit onderzoek heeft zich gericht op het in kaart brengen van de ervaren regeldruk bij het organiseren van evenementen. Daarnaast heeft het onderzoek zich gericht op het komen tot aanbevelingen om de ervaren regeldruk weg te nemen of te verminderen. Bij de opzet van het onderzoek is rekening gehouden met de grote mate van diversiteit van de sector evenementen en festivals.

2.1 Onderzochte cases vormen een representatieve afspiegeling

De sector evenementen & festivals wordt gekenmerkt door een grote mate van diversiteit. Evenementen en festivals bestaan er in vele soorten en maten; van de viering van Koningsdag en de jaarlijkse braderie tot grootschalige sportevenementen en rondreizende theaterfestivals.

Veel gemeenten en andere (semi-)overheidsorganisaties gebruiken de definitie uit de (model)-Algemene Plaatselijke Verordening (APV), artikel 2:24: *'Elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak'*. De APV definitie maakt daarbij uitzonderingen voor onder andere bioscoopvoorstellingen en betogingen.

Voor de afbakening van de sector is aangesloten bij de definitie van het onderzoeksbureau Respons. Respons houdt zich bezig met de informatievoorziening en onderzoeken op het gebied van publieksevenementen, vakbeurzen en vrijetijdslocaties. De definitie van een evenement luidt:

“Een evenement is een georganiseerde, verplaatsbare gebeurtenis, bijgewoond door een verzameling mensen, die zich daarvoor in een bepaald tijdvak en in een inrichting of op een terrein bevindt of beweegt.”

Het onderzoek richt zich hierbij uitsluitend op evenementen die plaatsvinden in een ruimte die niet is ingericht voor evenementen, zoals bijvoorbeeld evenementen in de openbare ruimte of in een sporthal. Rondom deze evenementen zijn separate vergunningsprocedures noodzakelijk en zijn signalen ontvangen over regeldruk die wordt ervaren als gevolg daarvan. Evenementen die plaatsvinden op evenementenlocaties die reeds beschikken over de daarvoor benodigde exploitatievergunning zoals evenementen in de Amsterdam ArenA of in de Ziggo Dome vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

De evenementen die in het onderzoek zijn betrokken vormen een representatieve afspiegeling van de sector. Hierbij is gekeken naar de volgende vier aspecten:

- **Vorm van het evenement.** Er is gekozen voor een afspiegeling van de verschillende evenemntvormen zoals in tabel 1 zijn weergegeven. Bepaalde knelpunten kunnen in verschillende mate aanwezig zijn bij de diverse evenemntvormen. Respons onderscheidt tien vormen van evenementen. Deze zijn in samenwerking met de relevante organisaties en brancheverenigingen zoals NOC*NSF en VVEM gedefinieerd en afgebakend.
- **Inhoud van het evenement.** Evenementen met een verschillende inhoudelijke insteek zijn meegenomen in het onderzoek. De verwachting was dat het type

bezoekers en daarmee de risico's en de te nemen maatregelen zou variëren afhankelijk van de inhoud van een evenement.

- **Grootte van het evenement uitgedrukt in het aantal bezoekers.** Hierbij is aangesloten bij de indeling van Verhaar (2004) welke beschreven staat in 'Projectmanagement: Een professionele aanpak van evenementen'. Door de keuze voor verschillende evenementgroottes is inzicht verkregen in onder meer de mate waarin de overheid of toezichthouders op een risico-gestuurde wijze invulling geven aan de wettelijke vereisten. In Nederland vinden geen individuele evenementen plaats met meer dan één miljoen bezoekers per dag.
- **Innovatievermogen van de organisator.** Om inzicht te krijgen in de belemmeringen bij het ontwikkelen en het op de markt brengen van innovaties heeft dit onderzoek zich in het bijzonder gericht op een aantal innovatieve spelers. Hierbij is gekeken naar de genomineerden voor de Evenementen Innovatieprijs die jaarlijks wordt uitgereikt bij het Nationaal Congres Evenementen.

Evenementvorm		Evenement inhoud		Evenementgrootte (aantal bezoekers)	
	Beurs		Sport	Klein	Tot 500 bezoekers per dag.
	Jaarmarkten / braderieën		Kennis & Economie	Middel	500 tot 5.000 bezoekers per dag.
	Voorstelling/concert		Lifestyle	Groot	Meer dan 5.000 bezoekers per dag.
	Tentoonstelling/expositie		Kunst	Mega	Meer dan een miljoen bezoekers per dag.
	Festival				
	Parade				
	Wedstrijd				
	Presentatie				
	Vergadering/debat				
	Congres				

Tabel 1. Aspecten caseselectie

Op basis van bovenstaande aspecten is in overleg met Actal en na afstemming met de klankbordgroep ervoor gekozen om onderstaande evenementen te betrekken in het onderzoek. Per evenement is een korte omschrijving opgenomen.

1. Libelle Zomerweek

Jaarlijks terugkerend evenement op het Almeerder strand. De Libelle Zomerweek is een zomerfestival dat een uitvloeisel is van het tijdschrift Libelle. Ca. 85.000 personen bezoeken het 7-daagse evenement.

2. Tilburgse Kermis

Jaarlijks terugkerend evenement in de binnenstad van Tilburg. Er staan zo'n 230 attracties uit binnen- en buitenland op de kermis. Het evenement trekt gedurende tien dagen in totaal zo'n 1,5 miljoen bezoekers, met ruim 300.000 bezoekers op de meest druk bezochte dag.

3. Amsterdam Dance Event

Jaarlijks terugkerend evenement verdeeld over meerdere locaties in Amsterdam. Het 5-daagse evenement op het gebied van elektronische muziek wordt bezocht door ongeveer 365.000 bezoekers uit binnen- en buitenland.

4. Nijmeegse Vierdaagse

Jaarlijks terugkerend wandelevenement in meerdere gemeenten. Ongeveer 50.000 wandelaars nemen deel aan het evenement. Daarnaast worden er Vierdaagsefeesten georganiseerd. Hier komen in totaal ca. 1,5 miljoen bezoekers op af.

5. Welcome to the Village

Jaarlijks terugkerend muziektfestival in de gemeente Leeuwarden. Zo'n 7.000 bezoekers komen op het 3-daagse evenement af. Het evenement vindt plaats sinds 2013. In oktober 2016 heeft Welcome to the Village de Evenementen Innovatieprijs gewonnen.

6. Theaterfestival Parade

Jaarlijks terugkerend meerdaags theaterfestival. Het rondreizend evenement vindt plaats in de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Amsterdam. In totaal komen ongeveer 270.000 bezoekers af op het evenement in de diverse steden. Het aantal evenementdagen verschilt per gemeenten. Het totale aantal evenementdagen bedraagt 55. Voor dit onderzoek ligt de focus op het evenement in Rotterdam en Amsterdam.

7. Strong Viking Runs

Het evenement vindt meerdere keren per jaar plaats in de gemeente Velsen en in de gemeente Wijchen. Ongeveer 60.000 bezoekers nemen jaarlijks deel aan de obstakel runs. Voor dit onderzoek ligt de focus op het evenement in Velsen.

8. Opening Van Gogh museum

Enmalig tweedaags evenement in 2015 op het Museumplein in Amsterdam ter ere van de opening van de nieuwe entree van het Van Gogh Museum.

9. Concert Bruce Springsteen op het Malieveld

Eenmalig entreeheffend evenement in 2016 op het Malieveld in Den Haag. Ruim 67.000 bezoekers zijn op het evenement afgekomen.

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de evenementen op de verschillende onderscheidende aspecten.

	Naam	Evenementvorm	Evenement-inhoud	Evenementgrootte (aantal bezoekers)	Gemeente(n)
1.	Libelle Zomerweek	Beurs	Lifestyle	Groot (totaal 80.000)	Almere
2.	Tilburgse Kermis	Jaarmarkten / braderieën	Lifestyle	Groot (totaal 1,5 mln.)	Tilburg
3.	Amsterdam Dance Event	Voorstelling / concert	Kunst / Lifestyle	Groot (totaal 365.000)	Amsterdam
4.	Nijmeegse vierdaagse	Wedstrijd / concert	Sport / Lifestyle	Groot (totaal 1,5 mln.)	Nijmegen
5.	Welcome to the Village	Festival	Kunst	Middel (totaal 7.500)	Leeuwarden
6.	Theaterfestival Parade	Parade	Kunst	Middel (totaal 270.000)	Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Amsterdam
7.	Strong Viking Runs	Wedstrijd	Sport	Middel (totaal 60.000)	Velsen en Wijchen
8.	Opening Van Gogh museum	Tentoonstelling/ expositie	Kunst	Groot (totaal 40.000)	Amsterdam
9.	Concert Bruce Springsteen op het Malieveld	Concert	Kunst / Lifestyle	Groot (totaal ca. 67.000)	Den Haag

Tabel 2. Overzicht caseselectie

2.2 Een eenduidig analysekader om cases te vergelijken

Om te komen tot een gedegen, consistente en onderbouwde analyse hebben we tijdens het onderzoek gebruik gemaakt van een analysekader. Dit analysekader is gebruikt om inzicht te krijgen in de ervaren regeldruk. Het maatschappelijke doel van wet- en regelgeving wordt beschouwd als een gegeven.

De volgende aspecten zijn van belang om de onderzoeksvragen te beantwoorden en zijn om die reden onderdeel van het analysekader:

- **Bron:** waar vindt de ervaren regeldruk zijn oorsprong in de wet- en regelgeving?
- **Doel:** wat is het doel van de wet- en regelgeving?
- **Dienstverlening:** op welke wijze wordt door de bevoegde overheidsinstantie invulling gegeven aan haar wettelijke taak?

- **Ervaren impact:** welke regeldruk wordt door ondernemers ervaren?
- **Innovatie:** heeft de ervaren regeldruk een belemmerende werking op het innovatievermogen van een evenement?

Voor innovatie is in dit onderzoek de definitie van de OESO (2005) gehanteerd:

‘het voor het eerst op de markt brengen van nieuwe of sterk verbeterde producten of diensten en het voor het eerst gebruik maken van nieuwe of sterk verbeterde productieprocessen of werkwijzen’.

2.3 Gehanteerde aanpak

De wens van Actal om ervaringen van ondernemers in de gehele sector in het onderzoek te betrekken, heeft de basis gevormd voor de gehanteerde aanpak en vormt daarmee het fundament voor de hierna beschreven deskresearch, interviews en validatie.

2.3.1 Deskresearch

Startpunt van het onderzoek vormde de deskresearch. In de deskresearch zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Relevante wet- en regelgeving op zowel landelijk als regionaal niveau;
- Inventarisatie van betrokken bevoegde overheidsinstanties;
- Openbare informatie over de karakteristieken van de sector, zoals *Kerncijfers gastvrijheidseconomie 2016* van NBTC Holland Marketing en *Cultuur in Beeld 2016* van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- Bestaande initiatieven rondom regeldruk in de sector, zoals de COBc Richtlijn Constructieve Veiligheid bij Evenementen en de Handreiking Evenementenveiligheid van het Instituut Fysieke Veiligheid.

De wettelijke verplichtingen en inhoudelijke invulling hiervan zijn op basis van deskresearch inzichtelijk gemaakt en hebben geresulteerd in een nadere duiding van de ervaren regeldruk. Deze inzichten hebben als toetsingskader gefungeerd voor de interviews met de brancheverenigingen, gemeenten en de betrokken ondernemers.

2.3.2 Interviews brancheverenigingen

In de eerste fase van het onderzoek is gesproken met een drietal brancheverenigingen. De festival en evenementenbranche is een sector die een grote hoeveelheid aan belangen- en brancheverenigingen kent. Gelet op de selectie van cases zijn in dit onderzoek de volgende brancheverenigingen betrokken:

- Vereniging van Evenementen Makers (VVEM), de branchevereniging voor professionals in de publieksevenementenbranche;
- De Nederlandse Kermisbond, de brancheorganisatie voor het kermisbedrijf;

- Vereniging Nederlandse Poppodia en -Festivals (VNPF), behartigt de collectieve belangen van de poppodia en –festivals van Nederland.

De gesprekken met de belangen- en beroepsorganisatie hadden tot doel om meer inzicht te krijgen in de belemmeringen waar betrokken ondernemers tegenaan lopen. Dit zorgde voor een eerste validatie van de inzichten uit de marktanalyse. Tevens hebben deze gesprekken met name tot doel gehad om de belemmeringen die wet- en regelgeving met zich meebrengt te identificeren.

2.3.3 Interviews ondernemers

Op basis van de interviews met brancheverenigingen heeft het onderzoek meer focus gekregen. Hierdoor is voor de gesprekken met ondernemers duidelijker waar belemmeringen worden ervaren, zodat op deze verplichtingen vanuit wet- en regelgeving de meeste focus gelegd kon worden. De gesprekken met de ondernemers zijn gebruikt om concreet invulling te geven aan de ervaringen vanuit de sector, om zo de ervaren belemmeringen (ervaren regeldruk, opportuniteitskosten en gevolgen voor innovatie) en de oplossingsrichtingen inzichtelijk te maken. In de gesprekken met ondernemers is nadrukkelijk aandacht geweest voor de gevolgen van deze belemmeringen voor innovatie. De focus lag op innovaties die marktwaardig zijn, maar waarvan de introductie is tegengehouden door belemmeringen uit wet- en regelgeving.

Per evenement hebben we in ieder geval met de organisator en één of meerdere leveranciers gesproken. Dit heeft geresulteerd in 24 interviews.

2.3.4 Interviews gemeenten

De evenementen vinden plaats in een of meerdere verschillende gemeenten. We hebben met de betrokken gemeenten gesproken om inzicht te krijgen in de eisen die zij stellen voordat een evenementenvergunning wordt verleend. In deze gesprekken hebben we stilgestaan bij de wijze waarop de vergunningverlening bij de specifieke case heeft plaatsgevonden. Een van de aandachtspunten hierbij is de mate waarin betrokken gemeenten een risico benadering hanteren voor het afgeven van de benodigde vergunning. De gesprekken met de gemeenten waren er op gericht om:

1. inzicht te krijgen in de overwegingen van de gemeenten en het bijbehorende beleid dat gevoerd wordt met betrekking tot de vergunningverlening;
2. inzicht te krijgen in het proces dat ondernemers moeten doorlopen;
3. bekende knelpunten die bedrijven ervaren met betrekking tot de specifieke casus te inventariseren.

In totaal is tijdens dit onderzoek met 8 gemeenten gesproken.

2.3.5 Klankbordgroep

De inzichten uit het onderzoek zijn getoetst met de klankbordgroep. De klankbordgroep bestond uit een afvaardiging vanuit het ministerie van Economische Zaken, de

Vereniging Nederlandse Gemeenten, vertegenwoordiging vanuit de wetenschap op het gebied van eventmanagement, evenementorganisatoren en Actal.

De klankbordgroep is op een drietal momenten bij het onderzoek betrokken geweest. Bij de start van het onderzoek is de caseselectie met de klankbordgroep afgestemd. Vervolgens zijn de bevindingen uit de interviews besproken, aangescherpt en gevalideerd met de klankbordgroep. Tot slot zijn de inzichten uit het onderzoek getoetst aan de hand van een conceptrapportage die aan de deelnemers is voorgelegd en met hen is gevalideerd. De observaties vanuit de klankbordgroep zijn verwerkt in deze versie van het rapport.

3 De sector in beeld

Voor een goed begrip van de resultaten van dit onderzoek is het van belang om een goed beeld te hebben bij de opbouw en achtergrond van de sector. Dit hoofdstuk schetst op basis van openbare informatie een beeld van de sector. Hierbij valt op voorhand op dat er geen publieke gegevens over de volledige sector voorhanden zijn. De sector is zich hiervan bewust en geeft aan dat dit een gevolg is van het relatief jonge karakter van de sector. Zo worden de laatste tien jaar op steeds grotere schaal evenementen waar veel publiek op afkomt georganiseerd buiten de vaste evenementenlocaties om. De evenementen die voorheen werden georganiseerd vonden minder vaak én op kleinere schaal plaats. Tevens kent de sector een grote mate van diversiteit. Deze diversiteit is het gevolg van de verschillende omvang, inhoud en vorm van evenementen.

In dit hoofdstuk wordt een totaal beeld geschetst van de sector. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende bronnen, zoals de *Evenementenmonitor* van Respons, *Cultuur in Beeld 2016* van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de *Kerncijfers gastvrijheidseconomie 2016* van NBTC Holland Marketing. Bij een drietal evenementvormen waar verdiepende informatie voorhanden is, wordt een gedetailleerder beeld weergegeven.

3.1 Aantal evenementen

Paragraaf 2.1 beschrijft tien vormen van evenementen. De inhoud van evenementen kan zeer uiteenlopen, maar de vorm kan helder worden gedefinieerd en afgebakend. Het beperkte aantal evenementenvormen vloeit voort uit de scheiding van inhoud en de vorm van een evenement.

Voor negen evenementvormen is informatie voorhanden van het aantal evenementen dat jaarlijks plaatsvindt (gebaseerd op cijfers over 2015). Dit betreffen cijfers over evenementen op zowel tijdelijke als vaste evenementenlocaties. De cijfers maken hierin geen onderscheid.

De evenementvorm die het vaakst voorkomt is de categorie voorstellingen/concerten. Jaarlijks zijn ruim 66.000 van dit type evenementen. In 2015 waren er in Nederland 10.000 wedstrijden vanuit de breedtesport (bijvoorbeeld hardlopedstrijden). Daarentegen komen jaarmarkten/braderieën beduidend minder vaak voor, namelijk 5.000 keer in 2015. Andere evenementvormen hebben circa 250-2.000 keer plaatsgevonden in 2015. Na afbakening op basis van het aantal bezoekers blijven er 4.000 grote evenementen over (ca. 4,5% van het totaal). Dit geeft aan dat het overgrote deel van de evenementen kleinschalige evenementen betreft.

De onderstaande tabel geeft een totaal beeld van het aantal evenementen dat in 2015 heeft plaatsgevonden. De tabel geeft zowel het totaal aantal evenementen weer, als ook het aantal evenementen naar omvang.

Vorm	Aantal evenementen (totale markt)	Afbakening bezoekersaantal	Bron afbakening	Aantal evenementen (Cijfers na afbakening)
Beurzen	750	≥ 1.000	CLC-Vecta / Respons	550
Wedstrijd (topsport)	250	Geen	NOC*NSF / Respons	250
Wedstrijden (breedtesport)	10.000	≥ 5.000 ≥ 3.000 deelnemers	Respons	300
Jaarmarkten/braderieën	5.000	≥ 5.000	Respons	750
Voorstellingen/concerten	66.647	≥ 5.000	Respons	150
Tentoonstellingen	2.000	≥ 5.000	Respons	250
Optocht/parades	1.000	≥ 5.000	Respons	300
Festivals (kunst/cultuur)	1.500	≥ 3.000	VVEM / Respons	750
Festivals (overige)	2.000	≥ 5.000	Respons	700
Totaal	89.147			4.000

Tabel 3. Aantal evenementen in 2015.²

Respons maakt bij evenementen het onderscheid tussen entreeheffende en gratis toegankelijke evenementen. De top-5 voor entreeheffende evenementen bestaat voornamelijk uit (film)festivals. De huishoudbeurs valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, omdat dit een vaste evenementenlocatie met exploitatievergunning betreft. Bij gratis toegankelijke evenementen bestaat een meer divers beeld in de top-5, uiteenlopend van festivals tot sportevenementen.

Entreeheffende evenementen:		Gratis toegankelijke evenementen
1.	Amsterdam Dance Event (ADE)	NN Marathon Rotterdam
2.	International Film Festival Rotterdam (IFFR)	Vierdaagsefeesten Nijmegen
3.	International Documentary Film Festival Amsterdam (IDFA)	3FM Serious Request/Glazen Huis
4.	Pinkpop	Tilburgse Kermis
5.	Huishoudbeurs	Internationale Vierdaagse Afstandsmarsen Nijmegen

Tabel 4. Top-5 evenementen.³

3.2 Omzet en werkgelegenheid

Over de evenementensector is op verschillende plekken informatie beschikbaar over de omzet en werkgelegenheid. Een analyse is uitgevoerd op basis van informatie over de omvang en werkgelegenheid in de gastvrijheidseconomie en op basis van specifieke informatie over de omzet en werkgelegenheid bij verschillende type evenementen.

De sector evenementen en festivals maakt deel uit van de gastvrijheidseconomie. De gastvrijheidseconomie kent echter een bredere reikwijdte dan de sector evenementen

² Respons (2015), Evenementen monitor 2015.

³ Respons (2016); Factsheet TOP100 Evenementen monitor.

en bestaat ook uit andere vormen van recreatie en omvat eveneens (inkomend, uitgaand en binnenlands) toerisme. Uit de *Kerncijfers gastvrijheidseconomie 2016* van NBTC Holland Marketing volgt dat het totale economische belang van de gastvrijheidseconomie wordt geschat op 72,7 miljard euro (3,8% van het BNP) in 2015 en 626.000 banen (6,3% van het totaal aantal banen in Nederland).

Beurzen, festivals en sportevenementen omzet van EUR 1,4 miljard

Evenementen maken onderdeel uit van de sector gastvrijheidseconomie. Echter specifiek over de evenementen en festival branche zijn nauwelijks eenduidige cijfers beschikbaar over omzet en werkgelegenheid. Een belangrijke oorzaak is gelegen in de opbouw van de sector. Naast evenementorganisatoren (zoals Mojo Concerts/Live Nation, ID&T, UDC Events, B2S en Buma Cultuur), bestaat de sector uit een breed scala aan bedrijven op het gebied van onder meer horeca, ticketverkoop (bijv. Eventim en Ticketmaster), catering, beveiliging, sanitair, geluid, vuurwerk, tentenverhuur, podiumbouw (bijv. Interstage en Stageco), energie- en waterleveranciers (bijv. MTD Nederland). Bedrijven die op deze terreinen actief zijn leveren hun diensten ook aan partijen buiten de sector evenementen.

Het CBS brengt het aantal banen en bedrijven, alsmede de economische waarde in kaart door gebruik te maken van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI). Idealiter kan deze informatie gebruikt worden om de evenementensector te beschrijven. De SBI-indeling sluit vanwege de versnippering niet aan op de sector evenementen, waardoor deze gegevens geen goed beeld geven van de sector. Hierdoor zijn geen exacte uitspraken te doen over de werkgelegenheid in de sector. Wel kan uit de onderstaande omzetcijfers worden afgeleid dat de sector evenementen een aanzienlijke bijdrage levert aan de werkgelegenheid in Nederland.

De omzet is op voorhand niet precies vast te stellen. In praktijk zijn immers verschillende evenementvormen mogelijk. Voor een drietal evenementvormen (beurzen, sportevenementen en festivals) is informatie beschikbaar over de omzet. De omzet van evenementen is opgebouwd uit bestedingen van bezoekers, subsidies en sponsoring. Dit heeft betrekking op evenementen op zowel vaste als tijdelijke evenementenlocaties.

- **Beurzen**⁴: Dit betreft een evenementenvorm waarbij bedrijven uit één of meerdere sectoren exposeren met het doel te verkopen en/of informatie te verschaffen. Er zijn twee soorten beurzen: vakbeurzen waar zakelijke bezoekers komen (bijv. Horecava en de Week van de bouw) en publieksbeurzen die zich richten op consumenten (bijv. De Huishoudbeurs en de AutoRAI). In 2015 vonden 562 beurzen met meer dan 1.000 bezoekers plaats, waarvan 207 vakbeurzen en 355 publieksbeurzen. Deze beurzen trokken in totaal ongeveer 6,8 miljoen bezoekers en werden georganiseerd door ruim 270 organisatoren op ongeveer 140 vaak daarvoor bestemde evenementenlocaties. De uitgaven van de beursbezoekers worden geschat op ongeveer 410 miljoen euro.
- **Sportevenementen**: Een sportevenement is een topsportevenement als - de tak van sport voorkomt op de lijst Topsport- en Internationale wedstrijd sportdisciplines van het NOC*NSF - of het evenement door de internationale federatie de status van topsportevenement heeft gekregen. Sportevenementen die niet aan deze criteria voldoen, worden gekenmerkt als breedtesportevenementen. De Marathon van

⁴ Respons (2016); Factsheet Beurzen 2015.

Rotterdam, de Nijmeegse Vierdaagse en de ENECO Tour zijn bekende voorbeelden van grote sportevenementen. Het overgrote deel van de sportevenementen vindt lokaal plaats. In 2014 vonden ongeveer 10 landelijke sportevenementen plaats. In datzelfde jaar werden organiseerden circa 300 organisatoren ongeveer 400 sportevenementen.⁵ In 2015 gaven 10,5 miljoen bezoekers in totaal ongeveer 153 miljoen euro uit bij de 352 belangrijkste sportevenementen in Nederland. De deelnemers aan sportevenementen spendeerden ongeveer 10 miljoen euro. Daarnaast werd voor ongeveer 37 miljoen euro aan privaat geld besteed aan sportevenementen.⁶ De grootste sponsors van sportevenementen zijn ABN AMRO, Rabobank, KLM, Amstel Bier en Essent.⁷ De publieke bijdragen van diverse overheden tellen op tot circa 25 miljoen euro. Hiermee komt het totaal aan bestedingen en sponsoring uit op circa 225 miljoen euro in 2015.⁸

- **Festivals:** Een festival kan worden gedefinieerd als een georganiseerde, tijdelijke gebeurtenis, bijgewoond door een verzameling mensen, die zich daarvoor in een inrichting of op een terrein bevindt of beweegt. Een festival kenmerkt zich doordat een aantal (tenminste twee) evenementenvormen, zoals een voorstelling, markt en een optocht – opeenvolgend en/of gelijktijdig - onder één noemer worden gepresenteerd. In 2016 zijn door circa 700 organisatoren ruim 800 festivals georganiseerd waar ruim 23 miljoen bezoekers op afkwamen⁹. De festivalbezoekers gaven in 2015 gezamenlijk ongeveer 674 miljoen euro uit.¹⁰ In 2016 kwam de publieke bijdrage uit op 44 miljoen euro en de private bijdrage op 30 miljoen euro. Heineken, Jupiler, Rabobank, Grolsch en Coca-Cola zijn de grootste sponsors van festivals. De bestedingen, sponsoring en subsidies vormen hiermee tezamen ongeveer 750 miljoen euro. In 2013 lag dit bedrag met ongeveer 680 miljoen euro nog aanzienlijk lager.

Deze informatie afkomstig uit de diverse factsheets over beurzen, sportevenementen en festivals brengt met zich mee dat de gezamenlijke omzet uit bestedingen, subsidies en sponsoring ongeveer EUR 1,4 miljard bedraagt. Aangezien dit slechts informatie van een deel van alle evenementenvormen in Nederland betreft zal de bijdrage aan de Nederlandse economie in praktijk hoger zijn. Ondanks dat specifieke informatie over werkgelegenheid ontbreekt valt op basis van de omzet te stellen dat dit ook een aanzienlijke bijdrage aan de werkgelegenheid wordt geleverd.

Evenementvorm	Bestedingen	Publieke bijdragen	Private bijdragen	Totaal
Beurzen	409 mln. euro			409 mln. euro
Sportevenementen	162 mln. euro	25 mln. euro	37 mln. Euro	225 mln. euro
Festivals	674 mln. euro	44 mln. euro	30 mln. Euro	748 mln. euro
Totaal				ca. 1,4 mld. euro

Tabel 5. Omzet evenementvormen.

⁵ Respons (2015); Factsheet sportevenementen monitor 2014.

⁶ Respons (2016); Factsheet sportevenementen monitor 2016.

⁷ Respons (2015); Factsheet sportevenementen monitor 2014.

⁸ Respons (2016); Factsheet sportevenementen monitor 2016.

⁹ Respons (2016); Factsheet Festival Monitor 2016.

¹⁰ Respons (2015); Factsheet Festival Monitor 2015.

3.3 Tot slot

De sector evenementen is een groeiende, jonge sector. Jaarlijks vinden in totaal ongeveer 89.000 evenementen plaats op zowel vaste als tijdelijke evenementenlocaties. Van deze evenementen zijn 4.000 evenementen aan te duiden als een groot evenement. Dit betekent dat het grootste deel van de evenementen (ongeveer 85.000) een relatief klein evenement is, wat het beeld bevestigt dat op basis van de omvang en de verscheidenheid aan evenementvormen de sector een grote mate van diversiteit kent. De omzet van de evenementen sector bedraagt minimaal EUR 1,4 miljard. Dit is inclusief ongeveer EUR 0,4 miljard van beurzen die veelal op een vaste evenementenlocatie plaatsvinden. Deze bijdrage aan de Nederlandse economie zorgt tevens voor werkgelegenheid in Nederland.

4 Het speelveld bij het organiseren van een evenement

Dit hoofdstuk beschrijft het speelveld waarin ondernemers zich begeven wanneer zij een evenement organiseren. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de toepasselijke wet- en regelgeving, de relevante overheidsactoren en het traject rondom vergunningverlening.

4.1 Relevante wet- en regelgeving

Evenementorganisatoren en leveranciers hebben te maken met een breed scala aan wet- en regelgeving. Op lokaal niveau spelen de diverse verordeningen een belangrijke rol, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening en de Legesverordening. Op nationaal niveau is naast algemene wetgeving zoals het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht op verschillende terreinen een breed palet aan wet- en regelgeving van toepassing.

Bij het vaststellen van de plattegrond van het evenemententerrein spelen bijvoorbeeld het Bouwbesluit en de Brandbeveiligingsverordening een belangrijke rol. In relatie met de fysieke omgeving van het evenement bevatten de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming relevante bepalingen. Met betrekking tot het bemensen van de werkzaamheden spelen de Wet werk en zekerheid en de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties een belangrijke rol. Op fiscaal gebied zijn onder meer de Artiestenregeling, de Werkkostenregeling en Wet op de omzetbelasting van belang. Eveneens is er sprake van wet- en regelgeving voor specifieke activiteiten zoals het afsteken van vuurwerk of het aanbieden van kansspelen.

De onderstaande tabel geeft een niet-limitatief overzicht van de relevante wet- en regelgeving in de sector.

Overzicht toepasselijke wet- en regelgeving	
Algemene Plaatselijke Verordening	Waterwet en waterbesluit
Algemene wet bestuursrecht	Wegenverkeerswet 1994
Artiestenregeling	Werkkostenregeling
Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drink- en Horecawet	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Bouwbesluit	Wet bescherming persoonsgegevens
Brandbeveiligingsverordening	Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties
Cookiewet	Wet geluidhinder
Drink en Horecawet	Wet Markt en Overheid
Gemeentewet	Wet milieubeheer
Legesverordening	Wet natuurbescherming

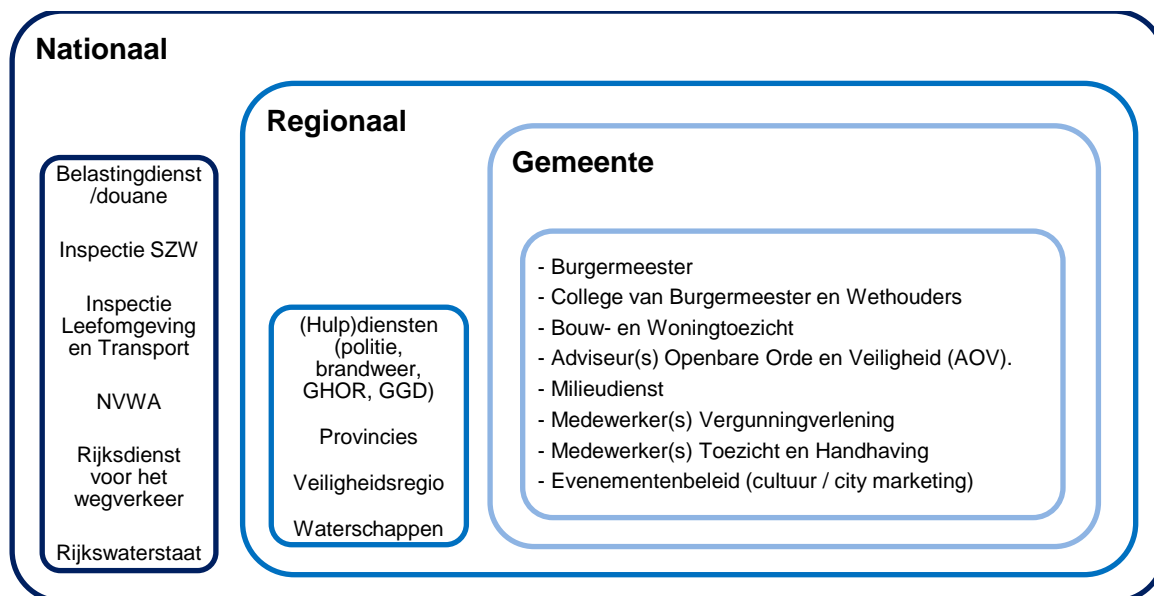
Opiumwet	Wet op de kansspelen
Politiewet	Wet op de omzetbelasting
Provinciewet	Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus
Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990	Wet werk en zekerheid
Tabaks- en Rookwarenwet	Wet veiligheidsregio's
Vuurwerkbesluit	Winkeltijdenwet
Warenwet en warenbesluiten	Zondagswet

Tabel 6. Overzicht toepasselijke wet- en regelgeving

4.2 Betrokken overheidsinstanties

De in de vorige paragraaf geschetste wet- en regelgeving bevat de kaders waarbinnen betrokken overheidsinstanties hun taak uitvoeren. Naast de verplichtingen vanuit wet- en regelgeving kan de invulling van deze taken voor ervaren regeldruk zorgen. Rondom de organisatie en uitvoering van evenementen zijn zowel op regionaal als nationaal niveau diverse (inspectie)diensten actief. Binnen de gemeenten onderscheiden we diverse rollen, met elk hun eigen taak en verantwoordelijkheid.

In praktijk hebben de meeste organisatoren van evenementen en festivals voornamelijk contact met medewerkers vanuit de gemeente, de veiligheidsregio of de verschillende regionale hulpdiensten. Afstemming met provincies en waterschappen vindt alleen plaats bij grotere evenementen waarvan het effect op de openbare ruimte verder gaat dan die van één gemeente. Ook vindt afstemming plaats met provincies en waterschappen in het kader van de omgevingsvergunning. Rondom de bereikbaarheid en mobiliteit gaan organisatoren in gesprek met wegbeheerders.



Figuur 1. Overzicht betrokken overheidsinstanties bij de organisatie van een evenement.

4.3 Vergunningverleningstraject

De hierboven beschreven overheidsinstanties spelen op specifieke momenten een rol bij de verlening van een evenementenvergunning. Het vergunningverleningstraject bestaat grofweg uit een viertal stappen. Om de ervaren regeldruk in kaart te brengen zijn deze vier stappen hieronder vanuit het perspectief van een evenementorganisator beschreven. Het proces rondom vergunningverlening verschilt van gemeente tot gemeente. De *Handreiking Evenementenveiligheid* (HEV) van het *Instituut Fysieke Veiligheid* is geschreven voor gemeenten en bevoegd gezag en biedt aanknopingspunten bij de beschrijving van het vergunningverleningstraject. Het hieronder beschreven vergunningverleningstraject wordt sterk bepaald door landelijke en decentrale wet- en regelgeving. De betrokken actoren hanteren deze kaders bij de invulling van hun taak. In alle stappen geldt dat het hierbij gaat om een evenement zoals dat is gedefinieerd in de Algemene Plaatselijke Verordening van de betreffende gemeente waar een organisator het proces doorloopt.



Figuur 2. Processtappen vergunningverleningstraject

Stap 1. Aankondigen van het evenement

Evenementorganisatoren dienen in het (na)jaar voorafgaand aan het evenement een aanvraag in te dienen bij de gemeente. De evenementenorganisator kan middels een (digitaal) aanvraagformulier een evenement aankondigen, melden of relevante

vergunningen en ontheffingen aanvragen. In de aanvraag vermeldt de organisator de informatie die op dat moment voorhanden is over het evenement zoals een omschrijving van de activiteit, het publiek en de ruimtelijke impact. Deze informatie wordt gebruikt voor het uitvoeren van een risicoscan.

Voor kleinschalige buurt- of straatactiviteiten (0-evenementen) zoals bijvoorbeeld een buurtbarbecue is vaak geen evenementenvergunning nodig maar wel een bewijs van kennisgeving. Bij grotere evenementen is wel een evenementenvergunning verplicht. Voor het bepalen van de behandelenaanpak wordt – op basis van een risicoscan – het evenement geclassificeerd. Gangbaar zijn de termen 0-, A-, B- en C-evenementen, waarbij over het algemeen het C-evenement als meest risicovol evenement wordt beschouwd, maar bij andere gemeenten is dat het A-evenement. Voor risicovolle evenementen geldt een striktere procedure en worden strengere eisen gesteld aan de organisator.

Bij risicovolle evenementen kent de procedure vaak een adviesfase. In deze fase wordt het risicobeleid vastgesteld door het daartoe bevoegde gezag, gebaseerd op een integraal veiligheidsadvies. Het integraal veiligheidsadvies bevat naast de door de organisator verstrekte gegevens, onder meer informatie over de verwachtingen en reputatie van het evenement en de organisator van het evenement. Het integraal veiligheidsadvies is gebaseerd op de werkwijze die is beschreven in de Wet veiligheidsregio's.

Evenementen die passen binnen het vastgestelde evenementenbeleid worden geplaatst op de zogenaamde evenementenkalender. De evenementenkalender helpt gemeenten en hulpdiensten om te komen tot een optimale spreiding van evenementen over locaties en tijdstippen. Uitsluitend evenementen die geplaatst zijn op de evenementenkalender kunnen een aanvraag doen voor een evenementenvergunning. Bij exceptionele omstandigheden wordt op deze regel een uitzondering gemaakt. Overigens kennen niet alle gemeenten een dergelijk strikte scheiding van het evenementenbeleid en het vergunningverleningstraject. Kleinere gemeenten en gemeenten met een beperkt aantal evenementen kennen dit veelal niet.

Stap 2. Aanvraag evenementenvergunning

Voorafgaand aan de aanvraag van een evenementenvergunning vindt in veel gevallen afstemming plaats tussen enerzijds de organisator van het evenement en anderzijds de gemeente en andere betrokken overheidsinstanties. Naast de gemeente zijn de politie, brandweer en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) in veel gevallen betrokken. Indien het evenement gevolgen heeft voor het openbaar vervoer rondom de evenementenlocatie, zijn eveneens wegbeheerders en (regionale) openbaar vervoerbedrijven betrokken zoals bijvoorbeeld NS, Arriva of RET. Dit om de bereikbaarheid van het evenement zelf en de omgeving te waarborgen.

De invulling van de regie en de werkwijze (procedures) verschilt tussen gemeenten. Bij een aantal gemeenten is het uitgangspunt dat afstemming met de betrokken organisaties plaatsvindt vanuit een dienstenoverleg. Uitgangspunt is dat bij een dienstenoverleg een afvaardiging van de gemeente, GHOR/GGD, brandweer en politie aanwezig is. Echter niet in alle gemeenten worden dienstenoverleggen georganiseerd. Tijdens een

dienstenoverleg komt de praktische invulling van de organisatie van het evenement aan de orde, zoals een plattegrond van het evenement, een veiligheidsplan (calamiteitenplan), communicatieplan en een verkeersplan (mobiliteitsplan). De organisator dient deze informatie aan te leveren bij de gemeente. Het aantal dienstenoverleggen is afhankelijk van het risico van het evenement en de kwaliteit van de aangeleverde informatie.

Stap 3. Vergunningverlening

Nadat in stap 2 afstemming is bereikt wordt de vergunningsaanvraag formeel ingediend bij de gemeente. Relevante documenten worden als bijlagen aan de vergunningsaanvraag toegevoegd. De evenementenvergunning op basis van de APV heeft betrekking op openbare orde en veiligheid. Naast een evenementenvergunning kan het zijn dat ook andere vergunningen vereist zijn voor het plaatsvinden van het evenement. Het verlenen van deze vergunningen geschiedt veelal separaat aan de evenementenvergunning. De vergunningen en ontheffingen die nodig zijn, zijn afhankelijk van de karakteristieken van het evenement. De meest voorkomende vergunningen en ontheffingen staan hieronder toegelicht:

- Een gebruiksvergunning is nodig als op het evenementterrein een tijdelijke inrichting, zoals een grote tent staat, waar meer dan een bepaald aantal personen tegelijkertijd aanwezig zijn. De gebruiksvergunning kan worden verleend door de gemeente.
- Een omgevingsvergunning is nodig als op basis van het bestemmingsplan het niet mogelijk is om een evenement te laten plaatsvinden. In het bestemmingsplan moet een regeling over evenementen opgenomen te zijn. De omgevingsvergunning kan worden verleend door de gemeente.
- Indien de evenementenorganisator een kansspel, zoals een loterij wil organiseren, moet een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente. Als het prijzengeld meer dan EUR 4.500 bedraagt, moet de evenementenorganisator bij het ministerie van Veiligheid en Justitie een aanvraag indienen.
- Een ontheffing volgens artikel 35 van de Drank- en Horecawet maakt het mogelijk om bij evenementen tijdelijk zwak alcoholische dranken te verkopen. De ontheffing geldt voor een aaneengesloten periode van maximaal 12 dagen. De ontheffing kan worden verleend door de gemeente.
- Indien een buitenevenement wordt georganiseerd in een gebied waar beschermde planten- en diersoorten zijn, moeten preventieve maatregelen worden genomen om schade te voorkomen. Hebben de preventieve maatregelen niet het gewenste effect, dan dient de organisator een ontheffing van de Wet natuurbescherming aan te vragen. De provincie is hierbij het bevoegde gezag.
- Een ontheffing op grond van de Wegenverkeerswet is noodzakelijk indien evenementen worden georganiseerd op de openbare weg of indien (bouw)werken worden geplaatst over of onder de openbare weg. De ontheffing wordt verstrekt door de wegbeheerder, in veel voorkomende gevallen is dat de provincie, omdat het provinciale wegen betreft. Dit kan ook de gemeente, het waterschap of Rijkswaterstaat zijn.

- Een ontbrandingstoestemming is nodig voor het afsteken van vuurwerk, anders dan het afsteken van consumentenvuurwerk door particulieren tijdens de jaarwisseling. De provincie kan deze toestemming verlenen.

Onderstaande tabel bevat een niet-limitatief overzicht van de mogelijke benodigde vergunningen en ontheffingen:

Vergunningen	Ontheffingen
Evenementenvergunning (artikel 2:25 APV)	Ontbrandingstoestemming
Gebruiksvergunning (Brandbeveiligingsverordening)	Ontheffing Drank- en Horecawet
Omgevingsvergunning (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)	Ontheffing gebruik openbare ruimte.
Loterijvergunning (Wet op de kansspelen)	Ontheffing Wet natuurbescherming
	Ontheffing Wegenverkeerswet 1994
	Ontheffing van het verbod te slapen op openbare plaatsen
	Ontheffing voor het stoken van vuur
	Ontheffing voor lozen buiten de inrichting (afvalwater);
	Ontheffing Winkeltijdenverordening;
	Ontheffing Zondagswet

Tabel 7. Overzicht van (mogelijk) benodigde vergunningen en ontheffing. Tussen haakjes staat de wettelijke grondslag weergegeven.

Stap 4. Plaatsvinden van het evenement

Gemeenten streven ernaar om de relevante vergunningen tijdig te verlenen, zodat belanghebbenden in de gelegenheid zijn om bezwaar te kunnen maken. Er zijn echter signalen dat in de praktijk dit streven niet altijd wordt gerealiseerd.

Bij de opbouw van een evenement vindt een verkenningsronde plaats of het evenement conform de vastgestelde plannen en voorschriften is opgebouwd. Hierbij gaat de aandacht voornamelijk uit naar zaken die gecontroleerd (en gehandhaafd) kunnen worden, zoals controle van constructies op basis van bouwboeken. Dit wordt een 'schouw' genoemd. De invulling van de schouw verschilt tussen gemeenten. In sommige gemeenten zijn de relevante inspectiediensten direct betrokken, zoals de brandweer en Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente. Bij andere gemeenten voeren de betrokken diensten de schouw afzonderlijk uit.

Indien de vergunning reeds is verleend, kunnen wijzigingen in de opzet van het evenement die tijdens de schouw naar voren komen problemen opleveren. Wijzigingen moeten worden afgestemd en de eerder ingediende (gedetailleerde) plannen dienen na akkoord van de gemeenten in lijn te worden gebracht met de daadwerkelijke situatie.

5 Ervaren regeldruk in de praktijk

Uit het vorige hoofdstuk komt naar voren dat ondernemers bij het organiseren van een evenement of festival met een verscheidenheid aan regels te maken hebben. Deze regels kunnen helpen helderheid te creëren voor de maatschappij en voor ondernemers. Tevens borgen regels dat maatschappelijke belangen worden beschermd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het beschermen van de bezoekers en werknemers bij een evenement, maar ook om het beschermen van burgers (omwonenden) die mogelijk hinder kunnen ondervinden van een evenement en om het beschermen van de publieke ruimte zelf. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het toepassen van deze regels in praktijk ruimte voor verbetering laat. Om deze ruimte voor verbetering te identificeren is in kaart gebracht waar door ondernemers regeldruk wordt ervaren.

De eerste paragraaf beschrijft regeldruk als gevolg van nationale wet- en regelgeving. De tweede paragraaf beschrijft de ervaren regeldruk afkomstig van regionaal opererende overheden en instanties, zoals gemeenten en provincies, aan de hand van de stappen in het vergunningverleningstraject. Per knelpunt volgt een omschrijving van de ervaren regeldruk en worden oplossingsrichtingen beschreven om deze ervaren regeldruk te verminderen.

5.1 Landelijke kaders

Deze paragraaf gaat in op de aandachtspunten die vanuit landelijke wet- en regelgeving naar voren komen.

1. *Landelijke kaders ontbreken of zijn te generiek en sluiten niet aan*

Op landelijk niveau zijn een groot aantal wetten en regels aanwezig (zie paragraaf 4.1). Deze landelijke kaders zijn van origine niet specifiek opgesteld voor het organiseren van evenementen. Hierdoor zijn bestaande landelijke kaders te generiek en sluiten niet goed aan op de tijdelijkheid en de dynamiek van evenementen. Een voorbeeld hiervan vormt het Bouwbesluit. De normen uit het Bouwbesluit zijn gebaseerd op bouwwerken met een blijvend karakter die duurzaam voor een langere periode moeten blijven bestaan. Daarentegen is bij evenementen sprake van tijdelijke bouwwerken, die maximaal 30 dagen mogen blijven staan. Toepassen van het Bouwbesluit op (de organisatie van) een evenement, zorgt dan ook voor het onnodig moeten gebruiken van sterkere materialen met een langere levensduur.

Op andere terreinen ontbreekt het aan landelijke kaders waar dit wel gewenst is, bijvoorbeeld de uitgangspunten rondom veiligheidsniveaus, EHBO of aantal sanitaire voorzieningen. Het ontbreken hiervan zorgt bij ondernemers voor onduidelijkheid en onzekerheid over de eisen die aan een evenement worden gesteld. In de onderstaande sub-paragrafen komen deze knelpunten thematisch nader aan de orde.

“Niet het hebben van té veel regels, maar juist het ontbreken van duidelijke landelijke regelgeving is een probleem.”

Vanuit de sector zijn er verschillende initiatieven (geweest) om de interpretatie en toepassing van de relevante normen te stroomlijnen. Bij de ontwikkeling van veel van deze initiatieven is een afvaardiging van organisatoren en gemeenten betrokken. In praktijk hebben de resultaten van deze initiatieven echter niet geleid tot een juridisch bindende status. Zo heeft in 2012 het Veiligheidsberaad de Handreiking Evenementenveiligheid (HEV) vastgesteld. De HEV is bedoeld ter ondersteuning van veiligheidsregio's en gemeenten, en gericht op afstemming, samenwerking en het ontwikkelen van een regionaal evenementenbeleid¹¹. Het gebruik van de HEV is niet bindend. Uit de gesprekken komt naar voren dat veiligheidsregio's en gemeenten beperkt van de HEV gebruik maken, waardoor op lokaal/regionaal niveau gemeenten op een verschillende wijze afwegingen maken. Meer over deze regionale verschillen staat in paragraaf 5.2 beschreven.

De behoefte aan meer duidelijkheid vanuit wettelijke normen en regelgevende kaders kan op drie manieren worden vormgegeven.

- 1 Via landelijk bindende regels, bijvoorbeeld in de vorm van een AMvB. Bij onderwerpen waar het mogelijk is om tot objectieve, uniforme normen te komen en waarbij lokale factoren geen invloed hebben op de norm (overal kan dezelfde norm gelden). Zie bijvoorbeeld 1.1 en 1.3 over respectievelijk de brandveiligheidsvoorschriften en voorschriften rondom constructieveiligheid.
- 2 Via landelijke kaders, bijvoorbeeld in de vorm van landelijke richtlijnen. Bij onderwerpen waarbij het niet (volledig) mogelijk is om tot een landelijke norm te komen, omdat de keuze van de norm wordt beïnvloedt door lokale factoren (maatwerk). Wel is het op deze onderwerpen mogelijk om te komen tot een bandbreedte waarbinnen op lokaal niveau maatwerk mogelijk is. Bijvoorbeeld een strenger ambitieniveau omtrent geluid in een gemeente. Over aspecten waarover op landelijk niveau geen verschil mag bestaan (bijvoorbeeld meetmethoden van geluid) worden wel afspraken gemaakt. Dit voorkomt dat op lokaal niveau het wiel opnieuw wordt uitgevonden. Bijvoorbeeld rondom geluid of de inzet van beveiligers, zie 1.2 en 1.5.
- 3 Via lokale regels, bijvoorbeeld in het evenementenbeleid. Bij onderwerpen waarbij de keuze voor de inhoudelijke invulling volledig afhankelijk is van lokale factoren is lokale beleidsvrijheid gewenst. Bijvoorbeeld de vereisten rondom het waarborgen van de bereikbaarheid rondom een evenement.

Deze oplossingsrichtingen staan centraal bij onderstaande knelpunten. Waarbij geldt dat niet voor alle onderwerp op voorhand is vast te stellen hoe het wettelijke kader het beste kan worden vormgegeven. Het uitvoeren van pilots helpt om het gewenste inzicht te verkrijgen. Het is daarbij van belang dat de ervaringen van alle betrokken partijen, zowel overheden als ondernemers, worden geëvalueerd.

1.1 Landelijke kaders voor brandveiligheidsvoorschriften ontbreken (vooralsnog)

Omschrijving: Brandveiligheid is een aandachtsgebied dat bij de organisatie van alle evenementen terugkomt. De lokale brandweer is verantwoordelijk voor de beoordeling

¹¹ Instituut Fysieke Veiligheid (2016). Evaluatieonderzoek Handreiking Evenementenveiligheid.

van de eisen rondom de brandveiligheid. Door het ontbreken van uniforme landelijke kaders en het deels subjectieve karakter (brandveiligheid is geen exacte wetenschap) van de beoordeling van de brandveiligheid zorgt dit voor verschillen tussen gemeenten en binnen een gemeente voor een verschil tussen medewerkers van de brandweer. Dit komt bijvoorbeeld terug bij de eisen aan de positionering van tijdelijke eetgelegenheden waarbij op gas wordt gekookt. In de ene stad mogen slangen van de gasflessen richting het fornuis niet langer zijn dan twee meter, in andere steden moeten de slangen minimaal vijf meter zijn. Ditzelfde geldt voor de afstand tussen dergelijke eetgelegenheden. In de ene gemeente moet er verplicht minimaal vijf meter vrije ruimte zijn rondom de betreffende locatie, bij de andere gemeente is dit niet het geval.

Een ander voorbeeld rondom de verschillende invulling van de (brand)veiligheidseisen betreft de opstelling van stoelen in een theater. Het plaatsen van 100 stoelen kan op verschillende wijzen. Dit verschilt van het plaatsen van 100 stoelen aaneengeschakeld tot het plaatsen van groepen van tien stoelen met telkens een tussenruimte. Voor evenementorganisatoren is vooraf niet duidelijk aan welke eisen ze moeten voldoen in een gemeente.

Oplossingsrichting: De overheid werkt samen met ondernemers aan een algemene maatregel van bestuur 'brandveiligheid overige plaatsen'. Deze AMvB moet zorgen voor landelijk uniforme, duidelijke regels voor het brandveilig gebruik van plaatsen die in georganiseerd verband worden gebruikt. De vernieuwde regels gaan gelden voor plaatsen die niet al onder andere regelingen vallen, zoals evenementen in (party)tenten of op festivalterreinen. Nu zijn deze regels nog opgenomen in gemeentelijke verordeningen, maar deze zijn niet altijd helder en kunnen per gemeente verschillen. De inwerkingtreding van de AMvB is op dit moment voorzien per 1 juli 2017. Uit het onderzoek komt naar voren dat ondernemers erg blij zijn met een dergelijke AMvB omdat die recht doet aan de kenmerken van evenementen, zorgt voor helderheid en uniformiteit tussen gemeenten.

1.2 Vastgestelde landelijke geluidsnormen ontbreken

Omschrijving: Een frequent terugkerend aandachtspunt rondom het organiseren van evenementen en festivals is het aspect geluid. Het betreft hier geluidsnormen voor de bescherming van het milieu en de leefomgeving. De VNPF, de VVEM en het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben een convenant gesloten om het ontstaan van gehoorschade bij het publiek te voorkomen. Het convenant geeft handvatten rondom geluidslimitering, geluidsmeting en gehoorbescherming. Dit convenant gaat echter over gehoorbescherming van de bezoekers van het evenement en geeft geen kaders voor de geluidsnormen ter bescherming van de omwonenden van het evenement die bij de vergunningverlening worden gehanteerd en waar evenementen zich aan dienen te houden.

Evenementen vallen voor het aspect geluid onder de festiviteitenregeling, dat onderdeel uitmaakt van de APV. De verantwoordelijkheid is hiermee decentraal belegd. Dit heeft tot gevolg dat de geluidsnormen die worden gehanteerd in praktijk per gemeente verschillen. Afhankelijk

“Voor geluid zijn er geen landelijke afspraken. Sommige gemeenten baseren zich op een nota uit 1996”

van het type evenement (bijvoorbeeld bij dancefeesten) kan het geluidsniveau en het type geluid dat geproduceerd mag worden van invloed zijn op de beleving van de bezoekers. Verschillen tussen gemeenten en tussen specifieke locaties in een gemeente maken dat geen sprake is van een 'level playing field' voor evenementorganisatoren. Bij de invulling van het geluidsniveau dat voor een evenement aanvaardbaar wordt, bij gebrek aan landelijke wet- en regelgeving, aansluiting gezocht bij de 'Nota evenementen met een luidruchtig karakter' van de Inspectie Milieuhygiëne Limburg, van januari 1996. Deze nota is geen formeel vastgesteld landelijk beleid. Bij gebrek aan wet- en regelgeving geven ondernemers aan dat de nota veel gebruikt wordt als jurisprudentie. Tevens geven zij aan dat deze nota is verouderd en niet meer aansluit bij de huidige werkwijze.

Bij de organisatie van ieder evenement heeft een ondernemer te maken met de eisen en voorwaarden van een gemeente op dit terrein. Dit raakt alle ondernemers ongeacht omvang of type evenement.

Oplossingsrichting: Vanuit onderzoek is veel bekend over geluidsniveaus, geluidsmetingen en het effect van geluid op mens en dier. Op basis hiervan moet het mogelijk zijn om op landelijk niveau afspraken te maken over maximale geluidsnormen en hoe deze te meten (bijvoorbeeld op welke hoogte, welke toonhoogte en positie ten opzichte van de gevel bij bebouwing). De kenmerken van geluid verschillen namelijk niet tussen locatie A of locatie B. Wel kunnen er inhoudelijke overwegingen zijn om andere normen te hanteren in het centrum van een gemeente in vergelijking met een buitengebied. Het is wenselijk om maximale geluidsnormen voor evenementen en meetmethoden op landelijk niveau vast te leggen bijvoorbeeld in een richtlijn, waarbij het voor lokale overheden mogelijk blijft om binnen de kaders van de richtlijn (onderbouwd) striktere geluidsnormen te hanteren.

1.3 Het Bouwbesluit sluit niet aan op tijdelijke bouwwerken zoals podia en tenten

Omschrijving: Landelijk bevat het *Bouwbesluit* voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. De vereisten die worden gesteld in het Bouwbesluit zijn gebaseerd op bouwwerken met een blijvend karakter. Bij evenementen is echter sprake van een tijdelijk bouwwerk (voor maximaal 30 dagen). Door het ontbreken van een vastgesteld landelijk kader gericht op tijdelijke bouwwerken vallen gemeenten in praktijk vaak terug op de uitgangspunten zoals vastgelegd in het Bouwbesluit.

De voorschriften uit het Bouwbesluit worden door ondernemers en gemeenten als niet passend ervaren voor tijdelijke werken zoals tenten en podia. Het is niet proportioneel om te eisen dat een kortstondig aanwezig object, bijvoorbeeld een tent, moet voldoen aan de nieuwbouweisen van een permanent bouwwerk met een ontwerplevensduur van 50 jaar. Daarom is voor dit doel een specifiek veiligheidsniveau toegestaan, gerelateerd aan de tijdsduur van het evenement. Over de wijze van toetsing en het te hanteren veiligheidsniveau bestaat veel onduidelijkheid, waardoor ook verschillen tussen gemeenten ontstaan.

“Het podium moest windsnelheden kunnen doorstaan die historisch gezien nog nooit in Nederland hadden plaatsgevonden.”

Dit heeft tot gevolg dat in de aanloop naar een evenement veelvuldig discussies plaatsvinden tussen gemeenten en organisatoren over de eisen waaraan constructies moeten voldoen en als gevolg hiervan de informatie die moet worden aangeleverd. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de berekeningen die

ondernemers moeten maken. Het extra berekenen en aanleveren van afwijkende berekeningen vergt gemiddeld een dag extra inspanning. Los van dit specifieke aandachtspunt geven ondernemers aan dat hierbij soms windsnelheden worden gehanteerd die historisch gezien op een locatie nog nooit zijn voorgekomen.

Naast het Bouwbesluit is de ‘Richtlijn voor constructieve toetsingscriteria bij een aanvraag voor een evenementenvergunning’ van het COBc (Centraal overleg bouwconstructies) beschikbaar. Deze richtlijn is geschreven als handreiking voor de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor het afgeven van een evenementenvergunning die goed onderbouwd en tevens aan alle veiligheidsaspecten getoetst is. Deze handreiking is eveneens bedoeld voor organisatoren van evenementen en ontwerpend constructeurs, zodat zij hun aanvragen op deze richtlijn kunnen afstemmen. De uitgangspunten uit deze handleiding zijn niet bindend, waardoor het voor gemeenten en organisatoren niet verplicht is om zich hieraan te houden. Uit de gesprekken komt naar voren dat de richtlijn in praktijk door ongeveer 25-30% van de gemeenten wordt gebruikt. Ondernemers en gemeenten die gebruik maken van de richtlijn zijn hier erg positief over, omdat het zorgt voor duidelijke kaders rondom de bouw van tijdelijke constructies.

Naar schatting maakt circa 80% van de evenementorganisatoren gebruik van tijdelijke bouwwerken zoals tenten of podia. Bij het gebruiken van een nieuw concept voor een podium of tent dient deze aan de vereisten rondom de constructieve veiligheid te voldoen. Als dit het geval is, dan zijn er geen belemmeringen om dit nieuwe concept te gebruiken. Wel was een evenementorganisator voornemens om tijdelijk een boomhut in te richten op het evenemententerrein om de beleving voor de bezoekers te vergroten.

Oplossingsrichting: De eerste ervaringen met het gebruik van de richtlijn van de COBc zijn positief. Deze wordt echter door slechts 25% van de gemeenten toegepast. Het is van belang om eerst het huidige gebruik en de ervaring van de richtlijn te evalueren. Hierbij moeten de ervaringen van zowel ondernemers als van gemeenten mee worden genomen. Hierbij ligt het voor de hand dat de belangenbehartigers, respectievelijk de VNG en VVEM hierin het voortouw nemen. Gelet op de onafhankelijkheid van de evaluatie(s) laten zij de evaluatie(s) bij voorkeur uitvoeren door een onafhankelijke partij. Deze partij kan met behulp van de VVEM (voor ondernemers) en VNG (voor gemeenten) in contact komen met de achterban van beide partijen. De resultaten van de evaluatie(s) dienen te worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (eigenaar van huidig Bouwbesluit). Bij positieve evaluatie dient de richtlijn te worden omgezet naar een AMvB, omdat de eisen aan tijdelijke veilige bouwwerken niet afhankelijk zijn van lokale factoren.

1.4 Status Evenementenhandboek veiligheid nog onduidelijk

Omschrijving: Op dit moment is het Evenementenhandboek veiligheid in ontwikkeling. Dit handboek wordt ontwikkeld binnen een samenwerkingsverband van gemeenten, organisatoren en producenten van evenementen. Het Evenementenhandboek veiligheid moet de gemeenschappelijke en uniforme basis gaan vormen waar gemeenten en organisatoren op terug kunnen vallen.

Het Evenementenhandboek veiligheid zal bestaan uit drie onderdelen: (i) een uitleg voor de operationele organisatie van een evenement, (ii) een beschrijving van het gemeentelijk proces en procedures, en (iii) een begrippenkader met normen, wetgeving en definities. De volgende onderwerpen zullen aan de orde komen:

- Mobiliteit en logistiek;
- Constructieve veiligheid en site design;
- Gezondheid en welzijn;
- Crowd management en veiligheid.

Ondanks dat het handboek tot stand komt vanuit een publiek/private samenwerking zal het op voorhand geen juridisch bindende status krijgen. Dit maakt dat gemeenten en organisatoren hier op voorhand niet aan gehouden zijn.

Oplossingsrichting: Om het effect van het Evenementenhandboek in praktijk te ervaren is het zeer wenselijk om eerst in een specifiek aantal gemeenten een pilot te houden. Op basis van deze pilots is het mogelijk om het Evenementenhandboek (waar nodig) verder aan te scherpen. De Stichting Evenementenhandboek is verantwoordelijk voor de ontwikkelingen van het Evenementenhandboek. Hierdoor ligt het voor de hand dat deze stichting deze pilots initieert en op basis hiervan de ervaringen met het handboek evalueert. Gelet op het draagvlak en de kwaliteit van de pilots is samenwerking met VNG en VVEM gewenst.

In de pilot dient aandacht te zijn voor diversiteit van gemeenten (bijvoorbeeld op basis van omvang, type binnenstad, aantal en type evenementen), zodat duidelijk wordt of het handboek voor alle gemeenten passend is of dat het bijvoorbeeld wenselijk is om met aanvullende risico classificaties (die aansluit bij de risicoanalyse per evenement) te werken.

Tevens kunnen de ervaringen uit deze pilot gebruikt worden om te bepalen welke onderwerpen uit het Evenementenhandboek veiligheid landelijk kunnen worden georganiseerd en welke onderwerpen het beste regionaal kunnen worden geregeld. Op basis van dit onderzoek is de verwachting dat de onderwerpen *constructieve veiligheid en site design* (zie 1.1) zich lenen voor landelijke regelgeving. Landelijke richtlijnen zijn passend rondom *gezondheid en welzijn* en *crowd management en veiligheid*. Bij deze onderwerpen bestaat het beeld dat maximale normen en meetmethodes op dit terrein in de basis niet verschillen tussen locatie A en locatie B. De exacte invulling verschilt echter wel, hierdoor lijkt het mogelijk om op landelijk niveau richtlijnen vast te stellen. Op dit moment is de verwachting dat afwegingen rondom *mobiliteit en logistiek* bij het lokale bevoegde gezag moeten worden belegd, omdat de invulling hiervan sterk samenhangt met de lokale situatie in een gemeente.

1.5 Onderbouwde normen over aantallen EHBO'ers, beveiligers en sanitaire voorzieningen ontbreken

Omschrijving: De organisatie van een evenement gaat vaak gepaard met de voorwaarde van de inzet van 'voldoende' beveiligers, EHBO-ers en sanitaire voorzieningen. Het aantal beveiligers of EHBO-ers hangt in alle gemeenten samen met het risicoprofiel van het evenement (A, B en C evenement). Op dit gebied bestaan op dit moment geen landelijk vastgestelde normen, waardoor de normen tussen gemeenten verschillen. Dit maakt dat een evenement met een vastgesteld risicoprofiel in gemeente A te maken heeft met een norm van 1 beveiligers per 250 bezoekers en in gemeente B met 1 beveiligers per 300 bezoekers, terwijl een inhoudelijke onderbouwing voor deze normen ontbreekt. Dit heeft direct impact op de kosten van de organisator.

Oplossingsrichting: Uit dit onderzoek komt naar voren dat het wenselijk is en mogelijk zou moeten zijn om op landelijk niveau beleidskaders (richtlijnen) vast te stellen die zowel gemeenten als ondernemers handvatten bieden. Denk hierbij aan het gezamenlijk (overheid en ondernemers) opstellen van inhoudelijke normen op het gebied van geluid, sanitaire voorzieningen (volgens de Hygiënerichtlijn voor Evenementen, maart 2016 van het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid is de VVEM hier reeds mee bezig¹², status hiervan is onduidelijk), beveiliging en EHBO. Deze onderwerpen zijn onderdeel van het Evenementenhandboek veiligheid (zie vorige punt). De pilot voor het Evenementenhandboek kan worden gebruikt om inzicht te krijgen in de thema's waarvoor het mogelijk is op landelijk niveau normen op te stellen en de thema's waarvoor een regionaal kader nodig blijft. De pilot dient inzicht te geven in de wijze waarop invulling valt te geven aan landelijke kaders op deze onderwerpen. Zo moet blijken of het zinvol en praktisch uitvoerbaar is om landelijke kaders op deze onderwerpen te koppelen aan het risicoprofiel van een evenement. Dit geeft dan het raamwerk waarbinnen bevoegde instanties op lokaal niveau (onderbouwd) een norm kunnen hanteren.

2. Landelijke regels voor bescherming van de werknemer sluiten niet aan op aard van het werk bij evenementen

Kenmerkend voor een evenement is dat deze van tijdelijke aard is en rondom de dagen van het evenement een piek kent in het werk rondom het op- en afbouwen van het evenement. Daarnaast is het zo dat evenementen veelal plaatsvinden in een klein deel van het jaar. De periode van maart/april tot en met september/oktober wordt veel gezien als 'het evenementenseizoen'. Dit heeft als gevolg dat ondernemers in deze sector niet het hele jaar door werk hebben voor hun werknemers. Mede hierdoor kenmerkt de sector zich door het hebben van veel tijdelijke contracten en het werken met zzp'ers. De landelijke regels sluiten daardoor niet goed aan bij de aard van het werk, waardoor ondernemers extra kosten maken. In deze paragraaf komen achtereenvolgens de Wet werk en zekerheid en de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties aan de orde. De Werkkosten regeling (WKR) is door een enkele ondernemer eveneens genoemd als mogelijk knelpunt specifiek rondom het organiseren van bedrijfsevenementen voor het eigen personeel.¹³

¹² Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid (2016). Hygiënerichtlijn voor Evenementen.

¹³ De WKR kent gerichte vrijstellingen voor het vergoeden, verstrekken of ter beschikking stellen van bijvoorbeeld cursussen of opleidingen. Bedrijfsevenementen bevatten zowel professionele als recreatieve

2.1 Wet werk en zekerheid sluit niet aan bij het seizoensgebonden patroon van de sector

Omschrijving: De *Wet werk en zekerheid* verplicht ondernemers om mensen die een tijdelijk contract hebben na twee jaar een vast contract aan te bieden. Dit was voorheen drie jaar. Eveneens geldt dat tijdelijke contracten als opeenvolgend worden gezien als zij elkaar met een tussenpoos van zes maanden of minder opvolgen. Deze tussenpoos was drie maanden. De perioden tussen het einde en de start van het evenementenseizoen is echter minder dan zes maanden. In de wetenschap dat ondernemers onvoldoende werk hebben om de werknemers ook buiten het evenementenseizoen te voorzien van werk zorgt dit voor problemen. Om toch flexibiliteit te houden in het personeelsbestand geven ondernemers aan steeds vaker gebruik te maken van pay-roll constructies. Deze constructies zijn duurder dan het in via een tijdelijk contract in dienst hebben van personeel. Uit gesprekken met ondernemers komt naar voren dat dit zorgt voor een stijging van de loonkosten van ongeveer 7%.

“In de winter hebben we geen werk, die jongens een vast contract aanbieden kost me de kop.”

Oplossingsrichting: In praktijk bestaan twee mogelijkheden om de toepassing van de ketenregeling uit te sluiten voor bepaalde beroepsgroepen.

Bij ministeriële regeling kan van de WWZ worden afgeweken. Dit is op dit moment alleen het geval voor een selecte groep beroepen, zoals professionele voetballers, voetbal- en sportbondtrainers, dansers, theateracteurs en grootverdienende presentatoren. Gelet op de verschillende typen medewerkers die betrokken zijn bij het organiseren van evenementen zal dit resulteren in verschillende ministeriële besluiten. Deze optie ligt niet voor de hand voor de evenementen sector.

Eveneens is het mogelijk om bij cao af te wijken van het maximaal aantal contracten of de maximale duur van de contracten, mits sprake is van een uitzendovereenkomst of als blijkt dat ‘de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering’ dit vereist. Sinds 1 juli 2016 is een wijziging doorgevoerd in de ketenregeling. De tussenpoos van zes maanden kan bij cao worden verkort naar drie maanden als er sprake is van seizoensarbeid. Hiervoor is geen toestemming van de minister nodig¹⁴. Zo is in de landbouw op basis hiervan een aanpassing in de cao doorgevoerd. Doordat de sector evenementen wordt gekenmerkt door een grote mate van diversiteit aan betrokken partijen is er geen sectorbrede ‘evenementen-cao’ beschikbaar. Ketenpartners hebben ieder hun eigen cao, zoals een cao voor particuliere beveiligers. Op andere onderdelen ontbreekt een cao, bijvoorbeeld rondom podiumbouw. Dit bemoeilijkt het maken van afwijkende afspraken voor de gehele sector. De sectoren dienen (indien aanwezig) in hun eigen cao afspraken te maken over het aanpassen van de ketenregeling.

aspecten. De fiscale behandeling hiervan zorgt voor rechtsonzekerheid. Indien de belastingdienst een evenement niet beschouwd als een evenement dat onder de vrijstelling valt, dient een 80 procent opslag te worden afgedragen. Dit heeft een zeer grote invloed op de kosten die bedrijven maken voor de organisatie van een bedrijfsevenement. Hierdoor besluiten bedrijven om af te zien van de organisatie van een bedrijfsevenement, waardoor een evenementenbureau (naar schatting 30-50%) omzet. Dit speelt vooral bij bedrijfsevenementen voor het middel- en grootbedrijf. In 2017 wordt de WKR geëvalueerd.

¹⁴ AWN (2017). <http://www.awvn.nl/actueel/nieuws/wijziging-ketenregeling>.

2.2 Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties leidt tot onzekerheid

Omschrijving: De *Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties* brengt mee dat er sprake is van een dienstbetrekking tussen opdrachtgever en zzp'er als er sprake is van (i) een verplichting tot persoonlijke arbeid, (ii) een gezagsverhouding tussen opdrachtgever en zzp'er, en (iii) een betaling van loon aan de zzp'er. Om aan te tonen dat niet wordt voldaan aan deze criteria een modelovereenkomst worden opgesteld, zodat de relatie niet wordt aangemerkt als een loondienstverband. De zzp'ers behoudt zijn fiscale ondernemersstatus en de opdrachtgever hoeft geen loonbelasting en sociale premies in te houden. Op de site van de Belastingdienst staat echter het volgende: *“Wij kunnen bij een controle bekijken of de manier waarop in de praktijk wordt gewerkt, aansluit bij wat in de (model)overeenkomst staat. Denk bijvoorbeeld aan de afspraak dat u volkomen vrij bent in hoe u de opdracht uitvoert. Blijkt dat de opdrachtgever in de praktijk bepaalt hoe u de opdracht moet uitvoeren, dan is de conclusie dat niet conform de overeenkomst is gewerkt.”*

De wet leidt tot veel onrust bij organisatoren. In de sector wordt veel gebruik gemaakt van de diensten van zzp'ers. Op dit moment is de invoering van de Wet DBA tot minimaal 1 januari 2018 uitgesteld. Veel ondernemers geven aan in de afgelopen jaren kosten te hebben gemaakt om de gevolgen van deze regeling voor hun organisatie door experts te laten onderzoeken. Naast de kosten die hiermee gepaard gaan zorgt de regeling voor veel onduidelijkheid bij ondernemers, specifiek rondom de 'gezagsrelatie'. Zo gaf een organisator aan dat hij ca. 1.000 euro heeft besteed aan de inhuur van extern advies over de Wet DBA. De tijdsbesteding voor het zichzelf en betrokken medewerkers informeren over deze wet wordt door verschillende organisatoren geschat op circa twee weken. Deze tijd betreft het met meerdere medewerkers bijwonen van informatiebijeenkomsten, afstemmen met externe adviseurs, analyseren van de impact op de bestaande overeenkomsten en het voeren van gesprekken met betrokken zzp'ers. Ondernemers verwachten veel grotere gevolgen na de implementatie van de wet, omdat ze dan personeel tijdelijke contracten moet aanbieden (zie vorige punt voor de uitdagingen hierbij) of dat ze over onvoldoende gekwalificeerd personeel kunnen beschikken. Dit knelpunt speelt breder dan alleen bij ondernemers in de sector evenementen.

Oplossingsrichting: Op dit moment bestaat bij ondernemers veel onduidelijkheid over de invoering van de wet DBA. Het ministerie van Financiën moet duidelijkheid geven richting ondernemers en zzp-ers over de exacte invulling van de wet, specifiek rondom de invulling van het criterium rondom de 'gezagsrelatie'. De evenementenbranche kenmerkt zich door de aanwezigheid van veel (zelfgekozen) zzp-ers die in opdracht van bijvoorbeeld een podiumbouwer werken. Hierbij heeft de zzp'er vrijheid om zijn werk naar eigen inzicht in te vullen en uit te voeren, zolang het podium conform afspraak (tijdigheid, vorm en kenmerken van podium) gereed is. Dit zorgt voor een spanning rondom de 'gezagsrelatie' als de zzp'er de aanwijzingen en instructies van de opdrachtgever moet opvolgen¹⁵. VVEM en VNPF kunnen een modelovereenkomst

¹⁵ Belastingdienst (2017).

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/modelovereenkomsten-in-plaats-van-var/modelovereenkomsten-hoe-werkt-dat/modelovereenkomsten-hoe-werkt-dat>.

opstellen voor bijvoorbeeld podia- en tentenbouwers en zorgen dat deze aan de Belastingdienst is voorgelegd.

3. Specifieke landelijke vereisten voor kermisexploitanten resulteren in extra kosten

In dit onderzoek is specifiek gesproken met kermisexploitanten. Hieruit komt het beeld naar voren dat zij naast de eerder genoemde algemene punten op specifieke punten nog regeldruk ervaren rondom:

3.1 Kermisattracties moeten door verschillende internationale keuringsinstanties worden goedgekeurd

Omschrijving: Afhankelijk van het soort attractie is in bijlage IV van de 'Nadere regels attractie- en speeltoestellen' de frequentie (jaarlijks, tweejaarlijks, driejaarlijks) van de keuring vastgesteld. Deze frequentie start vanaf het moment van de initiële keuring door een door VWS erkende keuringsinstantie (bijvoorbeeld TÜV Nederland in Best). De kosten voor een initiële keuring bedragen ongeveer EUR 35.000. Uit cijfers van de Kermisbond komt naar voren dat in Nederland ongeveer 700 attractietoestellen in exploitatie zijn door ongeveer 450 verschillende exploitanten.

De kermissector kenmerkt zich door de nodige grensoverschrijdende activiteiten. Zo komen veel attracties uit bijvoorbeeld Duitsland en zijn steeds meer kermisexploitanten in meerdere landen actief. In praktijk mogen ook buitenlandse keuringsinstellingen die geaccrediteerd zijn voor de NEN EN 13814 een eerste keuring uitvoeren. Bij exploitatie in Nederland moet echter worden voldaan aan de aanvullende eisen in het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS) en deze keuring mag alleen worden uitgevoerd door een door VWS aangewezen keuringsinstanties. Deze aangewezen keuringsinstanties kunnen de attractie ook voorzien van een identificatienummer in het Register Attractie Systeem (RAS-nummer). In Duitsland is bijvoorbeeld TÜV München een door VWS aangewezen keuringsinstantie, maar TÜV Aken niet. Via TÜV Aken krijgen attracties wel hun eerste keuring. Attracties die in het buitenland (bijvoorbeeld van TÜV Aken) zijn goedgekeurd dienen in Nederland dus opnieuw gekeurd te worden, omdat ieder lidstaat zelf invulling kan geven aan de eisen aan de keuring. Dit zorgt voor extra kosten. Na de eerste keuring is het tevens noodzakelijk een attractie periodiek te keuren, bij bijvoorbeeld een reuzenrad of achtbaan is dit jaarlijks.

Bij nieuwe attracties (innovaties) kan het verkrijgen van de eerste goedkeuring zorgen voor extra kosten. Tijdens dit onderzoek werd dit geïllustreerd met het volgende voorbeeld: Voor een nieuwe attractie is de certificering in Nederland nog niet rond en zijn door de ondernemer al substantiële investeringen gedaan (omwille van de privacy van de ondernemer zijn de kosten hier niet genoemd). Deze kosten verlengen daarmee de terugverdientijd van een attractie, waardoor het minder aantrekkelijk is om te innoveren.

Op het moment dat een kermisexploitant in meerdere landen actief is, dan dient de betreffende attractie in alle landen afzonderlijk gekeurd te worden. De kosten hiervoor

variëren van ongeveer EUR 1.500 – 2.000 in Nederland tot ongeveer EUR 3.400 – 3.800 in Duitsland of 2.500 pond in het Verenigd Koninkrijk.

Oplossingsrichting: Op de lange termijn zou één Europees systeem van wederzijdse erkenning op basis van geharmoniseerde standaarden bijdragen aan het verminderen van het benodigde aantal keuringen en daarmee de kosten voor de exploitant. Op korte termijn is het wenselijk dat de minister van VWS (verantwoordelijk voor het Warenwetbesluit) met omringende landen (in Benelux-verband, met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) in gesprek gaat om te komen tot afspraken voor a) een uniforme wijze van certificeren en b) het erkennen van certificaten die afgegeven zijn door een in het land aangewezen keuringsinstantie. Dit zou betekenen dat TÜV Aken niet alleen voor de Duitse markt, maar ook voor de Nederlandse markt goedkeuring kan verlenen. Maak het daarbij tevens mogelijk dat deze keuringsinstanties een uniek RAS-registratienummer kunnen verstrekken. Deze maatregel leidt niet alleen tot een vermindering van de regeldruk, maar ook tot een vergroting van de concurrentie tussen kermisexploitanten. De drempel om als niet-Nederlandse kermisexploitant de Nederlandse kermismarkt te betreden en visa versa wordt hiermee immers vermindert.

3.2 Code 95 uitzondering voor kermisexploitanten is geldig in een beperkt gebied

Omschrijving: In Europa moeten beroepschauffeurs iedere 5 jaar 35 uur nascholing volgen om het vrachtauto- (C) en/of busrijbewijs (D) beroepsmatig te mogen gebruiken (Code 95). Binnen Code 95 geldt een uitzondering hierop als de bestuurder minimaal 21 jaar is en het voertuig binnen een straal van 50 kilometer rondom de vestigingsplaats blijft en het voertuig gebruik wordt voor het vervoeren van circus- of kermismateriaal. In praktijk blijven kermisexploitanten niet actief tot een straal van 50 kilometer rondom de vestigingsplaats. Hierdoor moet alsnog vijfjaarlijks een cursus code 95 (kosten ongeveer EUR 600) worden gevolgd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat voor veel kermisexploitanten de vrijstelling van de code 95 in praktijk geen effect heeft. Vrijwel alle kermisexploitanten maken voor het verplaatsen van hun attractie gebruik van een vrachtwagen.

Oplossingsrichting: Het hebben van Code 95 dient bij te dragen aan het vergroten van de verkeersveiligheid (Richtlijn Vakbekwaamheid van de Europese Commissie). Tegelijkertijd zijn hierop uitzonderingen mogelijk, zoals voor kermisexploitanten. Met het doel in het achterhoofd lijkt het logischer om de uitzonderingspositie voor kermisexploitanten niet vast te stellen op basis van de straal waarin een exploitant actief is, maar op basis van een risicoanalyse. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu moet onderzoeken of het mogelijk is om de uitzonderingspositie voor code 95 voor kermisexploitanten te baseren op het risicoprofiel van het (geladen) voertuig.

5.2 Regionale kaders

De hiervoor beschreven landelijke kaders laten in praktijk veel vrijheid voor regionaal opererende organisaties (gemeenten, inspecties en hulpdiensten) om invulling te geven aan de vereisten voor het verlenen van een vergunning voor een evenement. Gemeenten zijn daarnaast met verschillende (landelijk georganiseerde, maar regionaal opererende) inspecties en diensten (politie, brandweer, GHOR) verantwoordelijk voor

het toezicht en de handhaving bij evenementen. De betrokkenheid van al deze partijen en het ontbreken van eenduidige (landelijke) kaders maakt dat ondernemers in praktijk grote verschillen ervaren in de wijze waarop betrokken instanties invulling geven aan hun taak.

De aandachtspunten die uit dit onderzoek naar voren komen zijn gekoppeld aan de vier processtappen die ondernemers volgen (zie paragraaf 4.3).



1. Verschillende procedures tussen gemeenten zorgt voor onduidelijkheid

Met uitzondering van specifieke, kleinere evenementen waarvoor een melding volstaat is voor het organiseren van een evenement minimaal een evenementenvergunning noodzakelijk. Op hoofdlijnen zijn de stappen die een ondernemer moet doorlopen om een evenement te organiseren in verschillende gemeenten gelijk aan elkaar. Bij het aanvragen van een vergunning zijn ondernemers echter gehouden aan de in de betreffende gemeente geldende procedures. De wijze waarop een gemeente invulling geeft aan haar taken en de procedures die hierbij worden gehanteerd verschillen:

1.1 Risicoprofiel wordt door gemeenten niet eenduidig gehanteerd

Omschrijving: Een van de aandachtspunten vanuit de HEV (Handreiking Evenementen Veiligheid) is het toepassen van een risicobenadering bij het beoordelen van evenementen. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt tussen type A, B of C evenementen. De criteria om een evenement als A, B of C evenement te classificeren zijn echter niet vastgesteld. Hierdoor hanteren de in dit onderzoek betrokken gemeenten wel deze risicobenadering, maar bestaan verschillen tussen een C-evenement in gemeente X en een C-evenement in gemeente Y.

De onduidelijkheid over de te volgen procedure geldt voor alle organisatoren. Het zijn vooral de organisatoren van evenementen in de publieke ruimte die aangeven rechtsongelijkheid te ervaren. De invulling van de definities verschilt per gemeente.

Oplossingsrichting: Onderzoek de mogelijkheden om op landelijk niveau te komen tot een eenduidige invulling van de risicoanalyse die aan de basis ligt voor de classificatie van een evenement als A, B of C-evenement.

1.2 Informatie bij doen van aanmelding evenement nog niet beschikbaar

Omschrijving: Voor de aanmelding van een evenement op de evenementenkalender is het nodig om een aanvraagformulier in te vullen. Hierbij spelen voor organisatoren twee mogelijke problemen:

- 1 De informatie die in het aanvraagformulier wordt gevraagd verschilt per gemeente (zie hiervoor punt 5.1). Dit ervaren ondernemers niet als een probleem.

- 2 Bij de aanmelding op de evenementenkalender wordt in veel gevallen al gevraagd om projectplannen, mobiliteitsplannen en plattegronden mee te sturen. Deze informatie is op deze momenten vaak nog niet voorhanden. Dit raakt alle ondernemers waarvan het evenement op de evenementenkalender komt.

Oplossingsrichting: Aangezien het formulier dat individuele gemeenten hanteren per gemeente verschilt zullen individuele gemeenten zelf na moeten gaan welke informatie nodig is en redelijkerwijs bij de ondernemers voorhanden is bij het doen van de aankondiging. Uitgangspunt moet zijn dat informatie die niet nodig is of ten tijde van het doen van de aanvraag nog niet voorhanden is niet langer opgevraagd zou moeten worden, denk hierbij aan het crowd-management of mobiliteitsplan.

1.3 Verschil in procedures en tijdslijnen rondom vergunningverlening

Omschrijving: In verschillende gemeenten (o.a. Rotterdam, Amsterdam en Almere) wordt jaarlijks een evenementenkalender opgesteld. In Amsterdam dienen alle evenementen met meer dan 2.000 bezoekers op het hoogtepunt voor 1 december van het voorgaande jaar aangemeld te zijn. Daarentegen hanteert de gemeente Rotterdam het uitgangspunt dat evenementen waarvoor een B- of C-vergunning (gebaseerd op het risicoprofiel) nodig is voor 1 september van het voorgaande jaar zich moeten aanmelden.

Bij alle in dit onderzoek betrokken gemeenten is het noodzakelijk om voor de onderzochte evenementen een formele vergunningaanvraag (inclusief de benodigde plannen) voor het evenement in te dienen (volgende stap). De deadlines voor het indienen van de aanvraag varieert van 12 tot acht weken voor de start van het evenement. Dit maakt dat ondernemers die in verschillende gemeenten actief zijn extra aandacht moeten besteden aan het inzichtelijk maken van de tijdslijnen per gemeente.

Oplossingsrichting: Belangrijkste oplossing is gelegen in het tussen gemeenten harmoniseren van de (uiterste) tijdstippen van aanlevering/aanmelding van de (informatie van de) vergunningaanvraag. Dit uiterste tijdstip zou bijvoorbeeld acht weken voor de gewenste start van het evenement kunnen zijn. Hierbij is rekening gehouden met twee weken verwerkingstijd door een gemeente en een bezwaartermijn voor burgers van zes weken.

De VNG zou samen met haar achterban moeten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de uiterste tijdstippen (voorstel is acht weken) in de procedure te harmoniseren. De ervaring van gemeenten moet worden gebruikt om tot een voorstel te komen voor adequate, eenduidige tijdslijnen. Indien gemeenten niet binnen een vooraf vastgestelde termijn (bijvoorbeeld een jaar) met een oplossing komen kan het ministerie van BZK een voorstel hierover uitwerken.

1.4 Onduidelijkheid van en veelheid aan regelgeving zorgt voor hoge kennisnamekosten

Omschrijving: De mate waarin regeldruk wordt ervaren verschilt per evenementenorganisator. De ervaren regeldruk hangt sterk samen met de ervaring van de organisator. Wanneer een organisator meerdere jaren achtereen een vergunning aanvraagt bij dezelfde gemeente, weet men op den duur precies op welke wijze de betreffende gemeente invulling geeft aan haar overheidstaak. Daarnaast heeft men

geleerd welke specifieke informatie, op welk moment in de procedure, bij welk loket moet worden aangeleverd. Organisatoren die meerdere jaren achtereen hetzelfde evenement organiseren geven aan dat zij na een aantal jaar nog maar de helft van de tijd kwijt zijn met de vergunningverlening in vergelijking met de eerste keer dat ze dit deden. Dit betekent dat er sprake is van hoge structurele kennisname kosten. De kennisname kosten worden verhoogd doordat op gemeentelijk niveau de (informatie)vereisten niet altijd transparant zijn vastgelegd.

Bij onervaren organisatoren ontbreekt het aan deze kennis, waardoor tijdens de procedure meer regeldruk wordt ervaren. Dit zorgt mogelijk voor een toetredingsdrempel voor nieuwe organisatoren. Organisatoren die in meerdere gemeenten evenementen organiseren geven aan dat dit voor onduidelijkheid zorgt. Het knelpunt wordt in grotere mate ervaren bij middelgrote en kleine evenementen waarbij de organisatie de invulling van het evenement minder lang van te voren vaststaat.

Oplossingsrichting: Het hebben van eenduidige, uniforme landelijke kaders maakt het makkelijker voor ondernemers om kennis te nemen van de eisen en voorwaarden die worden gesteld aan het organiseren van een evenement op een specifieke locatie (zie vorige hoofdstuk). Bij het ontbreken van landelijke kaders dient op gemeentelijk niveau minimaal een handleiding (zoals in gemeente Leeuwarden en Rotterdam) beschikbaar te zijn met een toelichting op de procedure en de vereisen daarbij. Dit maakt het voor (nieuwe) organisatoren makkelijker om kennis te nemen van de vereisten tijdens de procedure in een specifieke gemeente.



2. *Verskil in wijze waarop gemeenten inhoudelijk afwegingen maken bij vergunningverlening*

Ondernemers merken niet alleen dat de procedures tussen gemeenten verschillen, ook valt hen op dat gemeenten en betrokken diensten op basis van verschillende uitgangspunten afwegingen maken bij de beoordelingen van een vergunningaanvraag. Op gemeentelijk niveau is hierdoor ook de ruimte om specifieke wensen als voorwaarden op te nemen bij de vergunning. Dit hangt direct samen met de decentrale invulling van beleid en het ontbreken van eenduidige landelijke kaders. In praktijk zorgt dit voor problemen bij de naleving hiervan en voor extra kosten, voorbeelden zijn:

“Het is eigenlijk absurd wat in de ene gemeente wordt gevraagd en waar de andere gemeente niet naar omkijkt.”

2.1 **Standaard aan te leveren informatie kan niet worden hergebruikt**

Omschrijving: De informatie die moet worden aangeleverd hangt in de meeste gemeenten direct samen met het risicoprofiel van het evenement (A, B of C evenement). De wensen/eisen aan draaiboeken, crowd-management, veiligheids- en mobiliteitsplannen verschilt per gemeente. In praktijk resulteert dit bijvoorbeeld in het

hanteren van verschillende formats per gemeente (bijvoorbeeld gebruik van het woord 'incident' in plaats van 'calamiteit'). Organisatoren geven aan dit vooral hinderlijk te vinden, onduidelijk is of en hoeveel extra kosten dit met zich meebrengt. Bij evenementen die jaarlijks plaatsvinden moeten ondernemers jaarlijks alle informatie opnieuw aanleveren.

Bij de meeste gemeenten en hulpdiensten is het mogelijk om stukken digitaal aan te leveren. Hiervoor is meestal geen portal beschikbaar, maar wordt informatie uitgewisseld via bijvoorbeeld WeTransfer (uitwisselen van de informatie via de mail gaat niet vanwege de omvang van de documenten). Tijdens één van de gesprekken werd genoemd dat voor een evenement de bouwboeken van de podia en tenten via WeTransfer waren aangeleverd. De organisator kon echter zien dat de documenten nooit vanuit de WeTransfer omgeving waren gedownload.

Oplossingsrichting: Uit dit onderzoek komt naar voren dat het helpt als gemeenten en ondernemers meerjarige procesafspraken met elkaar maken. Dit zijn geen meerjarenvergunningen, omdat het afgeven van een meerjarenvergunning niet mogelijk is. Een evenement of de publieke ruimte waarin dat evenement plaatsvindt verschilt namelijk ieder jaar opnieuw. De gemeente Almere heeft hier bijvoorbeeld ervaring mee die kan dienen als voorbeeld. Het is aan te raden dat andere gemeenten dit goede voorbeeld volgen.

Wel helpt het ondernemers als zij algemene informatie of standaardinformatie (bijvoorbeeld over bouwboeken) niet jaarlijks opnieuw moeten aanleveren. In de gemeente Den Haag wordt nagedacht over de ontwikkeling van een systeem waarbij informatie hergebruikt wordt. Het is aan te raden om binnen de VNG kennis en ervaring op dit gebied met elkaar te delen.

2.2 Afwezigheid diensten bij dienstenoverleg zorgt voor extra afstemming

Omschrijving: In de periode tussen vergunningaanvraag en vergunningverlening vindt in vrijwel alle gemeenten afstemming plaats tussen de ondernemer en de gemeente. Bij deze overleggen zijn niet alleen vertegenwoordigers van de gemeente aanwezig, maar ook een afvaardiging van betrokken diensten (politie, brandweer, GHOR). Het aantal overleggen dat plaatsvindt verschilt per gemeente. In meerdere gemeenten vinden drie overleggen plaats (start-, tussen- en slotoverleg). De duur van deze overleggen verschilt van een half uur tot twee uur. Ondernemers geven aan dat het fijn is om vooraf te weten hoe vaak en met welke frequentie afstemming plaatsvindt met de gemeente. Het hebben van vaste vooraf vastgestelde overlegmomenten (zoals in de gemeente Rotterdam) helpt hierbij.

“Als een organisatie niet bij het dienstenoverleg aanwezig is moeten we daar aparte overleggen voor houden.”

Dienstenoverleggen worden over het algemeen door organisatoren als positief ervaren. Dit vereist echter wel dat alle betrokken partijen bij het overleg aanwezig zijn. In praktijk komt het volgens ondernemers geregeld voor dat een of meerdere van de betrokken diensten niet bij het overleg aanwezig zijn. Dit maakt dat eventuele onduidelijkheden

tijdens het gesprek niet kunnen worden toegelicht en dat vaak achteraf extra toelichting of extra afstemming / overleggen nodig zijn.

Oplossingsrichting: Ondernemers geven aan dat het vooraf duidelijk hebben wanneer dergelijke overleggen zijn erg prettig is. Cruciaal hierbij is dat alle betrokken diensten ook bij het overleg aanwezig zijn, de gemeente waar het evenement plaatsvindt zou hier op toe moeten zien. Het is aan te bevelen om altijd dienstenoverleggen te voeren met organisatoren. Zorg ervoor dat alle partijen bij dit overleg aanwezig zijn en voer deze op vooraf vastgelegde momenten. De gemeente Rotterdam wordt beschouwd als een positief voorbeeld, vanwege de duidelijkheid in het proces en de aanwezigheid / betrokkenheid van de diensten.

2.3 Aanvullende voorwaarden bij evenementenvergunningen zijn niet altijd praktisch uitvoerbaar

Omschrijving: Gemeenten kunnen aanvullende voorwaarden stellen aan het verlenen van een vergunning. Een voorbeeld van een dergelijke voorwaarde is het gebruik van specifieke energiezuinige aggregaten voor de stroomvoorziening tijdens een evenement in een G4 gemeente. Dit type aggregaat is op de Nederlandse markt beperkt beschikbaar. Om toch aan de wensen van de gemeente te voldoen is in overleg gebruik gemaakt van biodiesel in plaats van gewone diesel. Biodiesel is echter ongeveer 30% duurder. Andere voorbeelden die uit de gesprekken naar voren kwamen, zijn het gratis verstrekken van water en de verplichting om gebruik te maken van recyclebare drinkbeker.

“Van de gemeenten moesten we gebruik maken van schone aggregaten. Er was alleen geen partij in Nederland die ze kon leveren.”

Oplossingsrichting: Gemeenten moeten terughoudend zijn met het stellen van aanvullende voorwaarden. Als zij toch moeten worden gesteld dan moeten zij praktisch uitvoerbaar zijn. Een toets hierop is als onderdeel van de besluitvorming noodzakelijk.



3. Niet alle betrokken overheidsinstanties beschikken over benodigde kennis en ervaring

De evenementen die in Nederland plaatsvinden zijn verspreid over alle gemeenten. Tegelijkertijd is een grote concentratie van evenementen in de Randstad zichtbaar. Dit zorgt ervoor dat sommige gemeenten te maken hebben met honderden evenementen per jaar en andere gemeenten slechts met een paar evenementen. Gevolg is ook dat de kennis en ervaring tussen gemeenten sterk verschilt. Zo hebben grote steden een groot aantal ambtenaren die zich specifiek bezig houden met evenementen en de vergunningverlening daarvan. Organisatoren geven aan dat ze in praktijk een verband zien tussen de omvang van de gemeente, het aantal evenementen dat er plaatsvindt en de kennis die aanwezig is.

3.1 Evenementorganisatoren lopen aan tegen het gebrek aan kennis en ervaring bij overheidsinstanties

Omschrijving: Overheidsinstanties met relatief weinig ervaring hanteren eerder een risicomijdende benadering, wat resulteert in een strikte invulling van de bestaande kaders. Deze gemeenten grijpen bijvoorbeeld sneller terug naar kaders zoals opgesteld in het Bouwbesluit (zie paragraaf 5.1). Gevolg is dat de afstemming met deze overheidsinstanties extra tijd vraagt. Overheidsinstanties met meer kennis en ervaring nemen volgens ondernemers vaak een andere rol aan tijdens de afstemming met elkaar. Ondernemers merken dat de binnen deze overheidsinstanties betrokken ambtenaren eerder geneigd zijn om mee te denken om binnen hetgeen mogelijk is een evenement te organiseren. Overheidsinstanties met minder kennis werken sneller vanuit een toezichthoudende rol. Gemeenten herkennen dit en geven aan dat dit samenhangt met de beperkte capaciteit die binnen gemeenten beschikbaar is. Ook is het niet reëel te verwachten dat iedere gemeente in Nederland over deze kennis beschikt.

Oplossingsrichting: Onderzoek de mogelijkheid tot de ontwikkeling van landelijke/regionale expertiseteams 'evenementen'. Deze teams kunnen gemeenten ondersteunen bij de vergunningverlening rondom (grootschalige)

“In sommige gemeenten doen ambtenaren vergunningverlening voor evenementen ‘erbij’.”

evenementen. Hiermee wordt kennis, kunde en capaciteit gebundeld, waardoor de kwaliteit en professionaliteit op een hoger peil kan worden gebracht. Om de mogelijkheden hiervoor te verkennen is betrokkenheid van met name de VNG en veiligheidsregio's noodzakelijk. De samenwerking in Regionale Uitvoeringdiensten (RUD's) kan hierbij als voorbeeld dienen. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en medeoverheden. Hierdoor ligt het voor de hand dat BZK een belangrijke rol speelt bij het vormgeven van samenwerking op het terrein van vergunningverlening.



4. *Organiseren van een evenement vraagt afstemming met 10 verschillende stakeholders*

Bij de organisatie van een evenement zijn al snel 10 verschillende stakeholders betrokken. Bij grote evenementen met een regionale impact zijn tot wel 30 verschillende stakeholders betrokken. Dit zijn niet allemaal verschillende organisaties, maar kunnen ook verschillende afdelingen binnen een gemeente of hulpdienst zijn. Organisatoren geven aan dat het in praktijk vaak ontbreekt aan een duidelijke overlegstructuur en regie tussen deze stakeholders. Zo zijn de dienstenoverleggen vooral ingestoken vanuit veiligheidsoogpunt, waarbij alleen de gemeenten en betrokken diensten betrokken zijn. De invulling van de mobiliteit rondom een evenement vergt aanvullend op het dienstenoverleg afstemming met bijvoorbeeld vervoersbedrijven en de afdeling mobiliteit van de betrokken gemeente.

De afstemming met al deze diensten maakt dat organisatoren aangeven ongeveer een derde van de tijd die ze bezig zijn met de aanvraag van een vergunning kwijt te zijn om

overeenstemming te bereiken met betrokken instanties. Uit dit onderzoek komen de volgende voorbeelden naar voren:

4.1 Een-loket-werkwijze vanuit overheid rondom vergunningverlening ontbreekt

Omschrijving: Bij grote evenementen (bijvoorbeeld open lucht concerten) geldt dat voor het verkrijgen van een evenementenvergunning afstemming nodig is met meerdere gemeenten, provincie, waterschappen, Rijkswaterstaat, regionale vervoerbedrijven, NS, politie, brandweer, GHOR, GGD en veiligheidsregio's. Afstemming is enerzijds nodig om aspecten rondom de veiligheid te bespreken (op gemeentelijk niveau met betrokken diensten) en anderzijds om de mobiliteit rondom het evenement te waarborgen (voorwaarden vanuit gemeente en voor praktische invulling afstemming met regionale vervoerders en wegbeheerders). Bij een dergelijk groot evenement bedraagt de voorbereidingstijd ongeveer 900 – 1.200 uur per evenement, met een doorlooptijd van minimaal een half jaar. Een groot deel, ongeveer een kwart tot een derde (ongeacht het aantal bezoekers van het evenement), van de tijd die ondernemers besteden aan de vergunningverlening en de afstemming met partijen is extra (onnodige) tijd die erop gericht is om met al deze organisaties en organisatieonderdelen overeenstemming te bereiken. Bij grote evenementen op een bijzondere locatie (bijvoorbeeld voetbalstadion of stadspark) is dit ongeveer 300 tot 400 uur per evenement, dit komt overeen met EUR 11.580 tot 15.440 per evenement. Bij kleinere evenementen op een bijzondere locatie is dit gemiddeld 20 uur (variërend van 4 tot 60 uur), wat overeenkomt met gemiddeld EUR 772 per evenement. Per jaar vinden minimaal 100 grote concerten en festivals plaats die minimaal 300 uur extra inspanning vragen en nog eens minimaal 667 festivals die gemiddeld minimaal 20 uur extra inspanning vragen om overeenstemming met organisaties te bereiken. De jaarlijkse extra kosten hiervoor bedragen minimaal EUR 1,7 miljoen¹⁶.

Bij het organiseren van een evenement heeft een organisator verschillende vergunningen nodig, voorbeelden zijn: een evenementenvergunning, gebruikersvergunning, omgevingsvergunning, ontheffing van artikel 35 en een verkeersvergunning. Bij veel gemeenten kan een ondernemer bij de aanvraag aangeven welke vergunningen hij nodig heeft. Voor het werkelijk verkrijgen van de vergunning is vaak afstemming nodig met de verschillende afdelingen van de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor een specifieke vergunning. Dit zorgt voor extra afstemming tussen de organisator en de betreffende gemeente, terwijl één integrale afstemming met de gemeente ook mogelijk zou moeten zijn (één loket gedachte).

In het verlengde van het vorige punt ervaren ondernemers dat verschillende afdelingen binnen een gemeente verschillende belangen hebben en daardoor andere afwegingen maken. Hierdoor kan een organisator van 'contactpersoon 1' toestemming krijgen voor een evenement en van 'contactpersoon 2' niet. Voor ondernemers zou het fijn zijn als zij vanuit de gemeente met één contactpersoon met het juiste mandaat kunnen afstemmen.

¹⁶ Informatie over het totaal aantal van ongeveer 89.000 evenementen maakt geen onderscheid naar de locatie (vaste of tijdelijke evenementenlocatie) waar een evenement plaatsvindt. Van festivals (kunst en cultuur) is bekend dat deze over het algemeen op tijdelijke evenementenlocaties plaatsvinden. Dit geldt ook voor een aantal openlucht of stadionconcerten. Hierbij is conform het Handboek meting regeldruk een uurtarief gehanteerd voor middelbaar opgeleid personeel van EUR 38,6 prijspeil 2016.

Dit heeft als voordeel dat de gemeente met 'een stem' spreekt en dat onnodig afstemming tussen ondernemer en gemeente wordt voorkomen.

“Bij de voorbereiding voor een groot evenement zijn we een derde van de tijd kwijt met het op één lijn krijgen van betrokkenen.”

Dit geldt niet alleen voor afdelingen binnen één gemeente, maar ook onderling tussen de betrokken overheidsinstanties. Zo gaf een ondernemer aan dat hij van de gemeente een vergunning had gekregen voor een evenement op een terrein naast een provinciale weg. De evenementenorganisator

was er echter niet van op de hoogte dat hiervoor een separate vergunning van de provincie was vereist, waardoor kort voor het plaatsvinden van het evenement onzekerheid ontstond over het doorgang mogen vinden van het evenement. Deze onzekerheid kan worden weggenomen als gemeenten met evenementorganisatoren meedenken en hen informeren over mogelijke aanvullende benodigde vergunningen en ontheffingen van andere overheidsorganen.

Oplossingsrichting: Voor een heldere en eenduidige communicatie tussen betrokken gemeente en ondernemers is het van belang dat er sprake is van één aanspreekpunt. Dit aanspreekpunt dient tevens over het juiste mandaat te beschikken om richting organisatoren toezeggingen te doen. Individuele gemeenten moeten dit zelf organiseren.

De gemeente waar het evenement plaatsvindt, is de aangewezen overheidsinstantie om de regie te nemen in de afstemming met andere betrokken overheidsinstanties. Hierbij helpt om te werken met één contactpersoon per organisatie. Het aanspreekpunt vanuit de gemeente dient tevens zorg te dragen voor het proces van afstemming met alle relevante stakeholders, zoals onder meer provincies, Rijkswaterstaat, waterschappen en de relevante afdelingen binnen de gemeente. Vanuit de één-loket-gedachte kan voor de vergunningverlening rondom evenementen geleerd worden van het omgevingsloket. Gelet op de rol van de VNG (vertegenwoordiger van de gemeenten) en van BZK (verantwoordelijk voor de verhoudingen tussen medeoverheden) ligt het voor de hand dat de VNG samen met het ministerie van BZK onderzoekt of het mogelijk is om te komen tot één 'evenementenloket'.

4.2 Dubbele informatie-uitvraag bij ontbrandingstoestemming afsteken vuurwerk

Omschrijving: Bij het gebruik van vuurwerk rondom een evenement moeten de vuurwerkleveranciers dezelfde informatie op verschillende momenten bij meerdere overheidsorganisaties aanleveren. Bij de provincie moet 14 weken van te voren een ontbrandingstoestemming worden aangevraagd. Vervolgens moet de leverancier vijf dagen voor het evenement precies aangeven welk type vuurwerk (per artikelnummer) wordt gebruikt. Dezelfde informatie dient ook 48 uur voor het evenement bij de Inspectie Leefomgeving en Transport te worden aangeleverd. Het eenmalig verstrekken van deze informatie kan 30 – 45 minuten besparen. Dit sluit aan bij eerder onderzoek van Actal.¹⁷

Tijdens het onderzoek kwam één situatie naar voren waarbij een ondernemer extra kosten moest maken voor het afsteken van vuurwerk. Voor het verkrijgen van toestemming voor het afsteken van vernieuwd, maar ongekeurd vuurwerk was een

¹⁷ Actal (2016). <http://www.actal.nl/schietlijst-vuurwerk-nodeloos-ingewikkeld/>.

organisator genoodzaakt om samen met een ambtenaar naar China af te reizen om aldaar een keuringsbewijs te verkrijgen.

Oplossingsrichting: Provincies en de Inspectie Leefomgeving en Transport moeten gebruik maken van reeds bij de overheid aangeleverde informatie en niet nogmaals vragen naar informatie die al beschikbaar is. Het is gewenst dat partijen afspraken maken over het doorzenden van de informatie.

4.3 Duur en onzeker proces rondom omgevingsvergunning

Omschrijving: Evenementen dienen te worden geregeld in het bestemmingsplan. Als een evenement voorzien is op een locatie waar evenementen volgens het bestemmingsplan niet mogelijk zijn, moet beoordeeld worden of het evenement ruimtelijk relevant is. Is dit het geval, dan is naast de evenementenvergunning ook een omgevingsvergunning nodig. Bij incidentele evenementen is een uitzondering op het bestemmingsplan mogelijk middels een omgevingsvergunning. Terugkerende evenementen dienen in het bestemmingsplan te worden opgenomen. Een uitzondering middels een omgevingsvergunning is niet mogelijk.

De jurisprudentie van de afgelopen jaren omtrent het verstrekken van een omgevingsvergunning laat zien dat de Raad van State steeds gedetailleerdere bestemmingsplannen eist. In het bestemmingsplan dient volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onder meer te zijn opgenomen “het toegestane aantal evenementen per jaar, de soorten en de maximale bezoekersaantallen”.¹⁸

Voor het verstrekken van een omgevingsvergunning is het uitvoeren van een geluidsonderzoek verplicht. De kosten hiervan bedragen ca. 2.000-2.500 euro. Indien in de omgeving wettelijk beschermde natuurwaarden aanwezig zijn, dient een ecoloog een onderzoek te doen. De kosten van een dergelijk onderzoek bedragen ca. 1.500 euro. Het belangrijkste knelpunt is de onzekerheid die een dergelijke traject met zich mee brengt. Indien belanghebbenden bezwaar maken tegen het verstrekken van de omgevingsvergunning, kan dit leiden tot een langdurige juridische procedure. Naast de onzekerheid of het toegestaan is om het evenement te organiseren, brengt de juridische procedure hoge kosten met zich mee en loopt de evenementenorganisator mogelijk omzet mis.

Voor evenementenorganisatoren is het een aanzienlijk concurrentienadeel als zij actief zijn in een omgeving waar het bestemmingsplan geen ruimte biedt voor het organiseren van evenementen. Bestemmingsplannen worden circa eens in de tien jaar herzien. Het is daardoor mogelijk dat in de loop van de tijd bestemmingsplannen niet meer aansluiten op nieuwe innovaties en ontwikkelingen rondom evenementen.

Oplossingsrichting: gemeenten dienen actief aan de slag te gaan met het ‘evenementen-proof’ maken van de bestemmingsplannen. Gemeenten moeten zorgen dat het bestemmingsplan (voor locaties waar reeds evenementen worden gehouden) het mogelijk maakt om evenementen op een specifieke locatie te organiseren. Dit zorgt voor een juridische grondslag om (meerjarige) evenementen te blijven organiseren op een

¹⁸ AbRS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286.

specifieke locatie. De VNG kan hier als aanjager een belangrijke rol van betekenis spelen.

4.4 Een-loket-werkwijze bij handhaving en toezicht ontbreekt

Omschrijving: Niet alleen tijdens de vergunningverlening, maar ook rondom het evenement zelf hebben ondernemers met verschillende handhavende en toezichthoudende instanties te maken. In veel gevallen is er voorafgaand aan een evenement sprake van een schouw/inspectie van de locatie. Op het moment dat betrokken ambtenaren afzonderlijk van elkaar het evenemententerrein visiteren dan komen de afwegingen van tegenstrijdige belangen bij de ondernemer terecht. Zo kan vanuit perspectief van brandveiligheid de brandweer eisen dat een kabel boven de grond loopt en vindt bijvoorbeeld de NVWA of de Inspectie SZW dat de kabel ondergronds/weggewerkt moet zijn. Ondernemers geven aan dat bij grotere evenementen de schouw vooraf altijd nog aandachtspunten oplevert waarover de ondernemer met betrokken instanties in gesprek moet. De aandachtspunten uit de schouw kunnen tegenstrijdigheden bevatten met de eerder gemaakte afspraken tijdens de vergunningprocedure en de gesprekken die in de periode voorafgaand aan het evenement hebben plaatsgevonden. Op het moment dat deze aandachtspunten bij de schouw naar voren komen staat het evenement vaak al bijna op het punt van beginnen.

“Spreek je in de vergunning de voorwaarden met elkaar af, blijkt dit tijdens de schouw toch niet te mogen.”

Oplossingsrichting: een oplossing hiervoor is het houden van een gezamenlijke schouw. Dit doen ze bijvoorbeeld in de gemeente Rotterdam. Hier komen de betrokken instanties gezamenlijk een inspectieronde maken. Dit heeft als voordeel dat eventueel tegenstrijdige belangen ter plekke uitgesproken en opgelost kunnen worden.

5. Specifieke lokale vereisten voor kermisexploitanten resulteren in extra kosten

Net als bij de landelijke kaders ondervinden kermisexploitanten, naast de hiervoor genoemde aspecten, ook extra regeldruk als gevolg van lokale regelgeving. Concreet gaat het hierbij om de volgende twee aspecten:

5.1 Indienen aanvraag standplaats per post leidt tot administratieve lasten

Omschrijving: Kermisexploitanten geven aan dat ze in veel voorkomende gevallen hun aanvraag voor een standplaats nog per post in moeten dienen. Exploitanten geven aan hier gemiddeld zo'n vier uur per week mee bezig te zijn. Indien aanvragen digitaal kunnen worden ingediend, levert dit naar verwachting een tijdswinst op van twee tot drie uur per week.

Oplossingsrichting: gemeenten dienen het aanvragen van een aanvraag voor een standplaats digitaal (via email) te faciliteren.

5.2 De ontheffing milieuzone biedt geen ruimte voor flexibiliteit

Omschrijving: De meeste evenementen zoals kermissen vinden plaats in het centrum van een gemeente. In steeds meer (grotere) gemeenten is sprake van een milieuzone. Bij het gebruik van vrachtwagens en auto's die niet aan de eisen voldoen om in de milieuzone te mogen, is een ontheffing nodig. In de meeste gemeenten betaal je voor het verkrijgen van de ontheffing ongeveer EUR 25 per dag, in sommige gemeenten (zoals Breda) krijgen kermisexploitanten voor EUR 25 een ontheffing voor de gehele duur van de kermis. Voor de ondernemers blijft het echter vaak tot het laatste moment onduidelijk op welke dag zij op een kermis aankomen, en dus ook voor hoeveel dagen zij een ontheffing nodig hebben. Gevolg is dat zij zekerheidshalve de ontheffing voor een dag extra aanvragen.

Oplossingsrichting: Bied de mogelijkheid aan als gemeente om kermisexploitanten een eenmalige ontheffing te verstrekken voor de duur van de kermis inclusief de periode van op- en afbouw.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is de ervaren regeldruk bij het organiseren van evenementen in kaart gebracht, teneinde te komen tot aanbevelingen om deze weg te nemen of te verminderen. De inzichten uit dit onderzoek zijn gebaseerd op de ervaringen die brancheverenigingen, ondernemers en gemeenten hebben vanuit de organisatie van negen verschillende evenementen. Hierbij is rekening gehouden met de variëteit aan evenementen die in Nederland plaatsvindt. Op basis van dit onderzoek zijn onderstaande conclusies en aanbevelingen te trekken.

6.1 Conclusies

De evenementen en festival branche is een relatief jonge branche. Zo worden de laatste tien jaar op steeds grotere schaal evenementen, waar veel publiek op afkomt, georganiseerd buiten de vaste evenementenlocaties om. In deze branche vinden jaarlijks ongeveer 89.000 evenementen plaats. Dit betreft evenementen op zowel tijdelijke als vaste evenementenlocaties. Een klein deel (circa 4.000) van deze evenementen die op vaste en tijdelijke evenementenlocaties plaatsvinden is aan te duiden als een groot evenement. Dit betekent dat het grootste deel van alle evenementen in Nederland relatief klein is. Deze verscheidenheid in combinatie met het gegeven dat evenementen tien verschillende verschijningsvormen (conform classificatie van onderzoeksbureau Respons) hebben tekent de diversiteit in de sector. De sector kent een minimale omzet van EUR 1,4 miljard per jaar. Dit maakt dat de sector daarmee een wezenlijke bijdrage levert aan de Nederlandse economie, niet alleen vanuit economisch perspectief maar ook op het gebied van werkgelegenheid.

De evenementen branche is nog volop in ontwikkeling. Dit geldt niet alleen voor de branche zelf, maar ook voor de wettelijke kaders die aanwezig zijn om recht te doen aan de verschillende maatschappelijke belangen die spelen rondom evenementen. Gevolg hiervan is dat ondernemers 1) niet weten waar ze aan toe zijn en 2) verschillen tussen gemeenten ervaren die onnodig zijn. Dit komt tot uiting in de volgende punten die uit dit onderzoek naar voren komen:

- Ondernemers ervaren regeldruk bij het bereiken van overeenstemming met alle betrokkenen organisatie(onderdelen) zoals gemeenten, provincies en openbaar vervoersbedrijven. Voorafgaand aan het plaatsvinden van een evenement vindt afstemming plaats tussen de ondernemer en verschillende afdelingen binnen een gemeente en met andere betrokkenen, zoals openbaar vervoersbedrijven, provincie en wegbeheerders. Dit maakt dat bij het organiseren van een evenement al snel meer dan tien verschillende stakeholders betrokken zijn. Grote evenementen op bijzondere locaties vragen over het algemeen afstemming met meer overheidsorganisaties dan relatief kleine evenementen. Een groot deel, ongeveer een kwart tot een derde (ongeacht het aantal bezoekers van het evenement), van de tijd die ondernemers besteden aan de vergunningverlening en de afstemming met partijen is extra (onnodige) tijd die erop gericht is om met al deze organisaties en organisatieonderdelen overeenstemming te bereiken. Bij grote evenementen op een bijzondere locatie (bijvoorbeeld voetbalstadion of stadspark) is dit ongeveer 300 tot 400 uur per evenement, dit komt overeen met EUR 11.580 tot 15.440 aan onnodige

kosten per evenement. Bij kleinere evenementen op een bijzondere locatie is dit gemiddeld 20 uur (variërend van 4 tot 60 uur), wat overeenkomst met gemiddeld EUR 772 aan onnodige kosten per evenement. Per jaar vinden minimaal 100 grote concerten en festivals plaats die minimaal 300 uur extra inspanning vragen en nog eens minimaal 667 festivals die gemiddeld 20 uur extra inspanning vragen om overeenstemming met organisaties te bereiken. De jaarlijkse extra kosten hiervoor bedragen minimaal EUR 1,7 miljoen¹⁹.

- Het ontbreken van een eenduidig landelijk regelgevend kader zorgt bij ondernemers voor onduidelijkheid en onzekerheid over de eisen die aan een evenement worden gesteld. Het betreft eisen omtrent constructies, brandveiligheid, geluid, het aantal beveiligers, EHBO'ers en sanitaire voorzieningen. Bij gebrek aan landelijke wetgeving stellen gemeenten eigen richtlijnen op. Hierdoor bestaan in de praktijk grote verschillen in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun decentrale bevoegdheden. Dit komt ook doordat niet iedere gemeente evenveel ervaring heeft met vergunningverlening bij evenementen. Ondernemers hebben hierdoor te maken met verschillen tussen gemeenten in de opzet van de procedures en de wijze waarop gemeenten inhoudelijk afwegingen maken in het vergunningverleningstraject. Dit zorgt structureel voor relatief hoge kennisnamekosten voor ondernemers.
- Ondernemers ervaren regeldruk als tijdens de schouw (inspectie voorafgaand aan het evenement) geconcludeerd wordt dat aanpassingen nodig zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot verlichting en nooduitgangen. Dit terwijl de uitvoering plaatsvindt volgens de afspraken die met gemeente en betrokken diensten (GHOR, politie, brandweer) tijdens de vergunningverlening zijn gemaakt.
- Binnen de sector zijn verschillende landelijke initiatieven (geweest) waarin gemeenten en ondernemers gezamenlijk richtlijnen opstellen om te komen tot meer uniformering en duidelijkheid. Het ontbreken van een juridisch bindende status verkleint de effectiviteit van deze initiatieven.
- Landelijke kaders voor bescherming van de werknemer sluiten niet aan op de aard van het werk bij evenementen (seizoensgebonden). In de winterperiode vinden veel minder evenementen plaats dan gedurende de rest van het jaar. De verplichte periode van zes maanden tussen tijdelijke contracten vanuit de Wet Werk en Zekerheid (Wwz) sluit hier niet op aan. Gevolg is dat ondernemers extra kosten maken (respondenten geven aan ongeveer 7% extra) om alsnog via bijvoorbeeld pay-roll-constructies de gewenste flexibiliteit in hun personeelsbestand te behouden, om zo de piek in het seizoen te kunnen opvangen. Verder wordt in de sector veel gewerkt met zzp-ers. De wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) stelt hierbij eisen ten aanzien van de 'gezagsrelatie'. Dit zorgt voor een spanning als de zzp'er in praktijk de aanwijzingen en instructies van de opdrachtgever moet opvolgen, omdat dit dan wordt gezien als een dienstbetrekking.

¹⁹ Informatie over het totaal aantal van ongeveer 89.000 evenementen maakt geen onderscheid naar de locatie (vaste of tijdelijke evenementenlocatie) waar een evenement plaatsvindt. Van festivals (kunst en cultuur) is bekend dat deze over het algemeen op tijdelijke evenementenlocaties plaatsvinden. Dit geldt ook voor een aantal openlucht- of stadionconcerten. Hierbij is conform het Handboek meting regeldruk een uurtarief gehanteerd voor middelbaar opgeleid personeel van EUR 38,6 prijspeil 2016.

- Innovaties in de sector richten zich met name op nieuwe evenementconcepten of vernieuwingen van de programmering. In dit onderzoek zijn nauwelijks signalen naar voren gekomen dat er sprake is van belemmeringen vanuit wet- en regelgeving bij het doorvoeren van deze innovaties. Het merendeel van de vernieuwingen past binnen de huidige wettelijke kaders. Ondernemers geven wel aan dat de kritische houding van met name gemeenten in vergunningverleningstrajecten niet stimuleert om innovaties door te voeren.

6.2 Aanbevelingen

Naast de relatief hoge kennisnamekosten bedragen de extra kosten voor ondernemers jaarlijks minimaal EUR 1,7 miljoen om overeenstemming te bereiken met betrokken publieke organisaties. De aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren komen richten zich specifiek op de mogelijkheden om de door ondernemers ervaren regeldruk te verminderen. Deze aanbevelingen zijn vooral bedoeld om de onduidelijkheid en onzekerheid die nu bestaat rondom de eisen die worden gesteld aan een evenement weg te nemen. Dit kan door de landelijke uniformiteit van de eisen en afwegingen tijdens het vergunningverleningstraject te vergroten. Hierbij is het aan te bevelen om:

- 1) Landelijk bindende regels, bijvoorbeeld in de vorm van een AMvB, op te stellen. Dit is mogelijk bij onderwerpen waar objectieve, uniforme normen mogelijk zijn en waarbij lokale factoren geen invloed hebben op de norm (overal kan dezelfde norm gelden). Bij de AMvB rondom 'brandveiligheid overige plaatsen' is dit al het geval. Dit is ook mogelijk rondom het thema constructieve veiligheid door:
 - a) De ervaringen van organisatoren en gemeenten met het gebruik van de Richtlijn Constructieve Veiligheid bij Evenementen van het COBc te evalueren. Hierbij ligt het voor de hand dat de belangenbehartigers, respectievelijk de VNG en VVEM hierin het voortouw nemen. De resultaten van de evaluatie(s) dienen te worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (eigenaar van huidig Bouwbesluit). Bij een positieve evaluatie dient de richtlijn om te worden gezet in een AMvB.
- 2) Landelijke kaders, bijvoorbeeld in de vorm van landelijke richtlijnen, op te stellen. Dit is mogelijk bij onderwerpen waarbij het niet (volledig) mogelijk is om tot een landelijke norm te komen, omdat de keuze van de norm wordt beïnvloedt door lokale factoren (maatwerk is nodig). Wel is het op deze onderwerpen mogelijk om te komen tot een bandbreedte waarbinnen op lokaal niveau maatwerk mogelijk is. Dit is mogelijk door:
 - a) De inhoudelijke invulling van een richtlijn omtrent 'geluid bij evenementen' te laten onderzoeken door het ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met decentrale overheden en brancheverenigingen. De richtlijn dient maximale geluidsnormen voor evenementen en meetmethoden op landelijk niveau vast te leggen. Hierbij blijft het voor lokale overheden mogelijk binnen de kaders van de richtlijn gemotiveerd striktere geluidsnormen te hanteren.
 - b) De mogelijkheden te onderzoeken voor het opstellen van landelijke richtlijnen voor het aantal beveiligers, aantal EHBO-ers en aantal sanitaire voorzieningen bij een evenement (zie aanbeveling 4).

- 3) Duidelijke lokale regels op te stellen, bijvoorbeeld in het evenementenbeleid. Bij onderwerpen waarbij de keuze voor de inhoudelijke invulling volledig afhankelijk is van lokale factoren is lokale beleidsvrijheid gewenst. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eisen aan de bereikbaarheid en mobiliteit rondom een evenement.
- 4) De Stichting Evenementenhandboek samen met de VNG en VVEM een pilot uit te laten voeren bij de introductie van het Evenementenhandboek veiligheid. De pilot dient inzicht te geven in de mate waarin het handboek voor alle gemeenten passend is, bijvoorbeeld op basis van de diversiteit van gemeenten (op basis van omvang, type binnenstad, aantal en type evenementen) en de wenselijkheid om met aanvullende risico classificaties (die aansluiten bij de risicoanalyse per evenement) te werken. Tevens dient de pilot inzichtelijk te maken of onderwerpen het beste in landelijke regelgeving, landelijke richtlijnen of lokale regels kunnen worden geregeld. De pilot dient eveneens inzicht te geven in de mogelijkheid om te komen tot eenduidige normen omtrent het aantal beveiligers en het aantal sanitaire voorzieningen voor een evenement, al dan niet gekoppeld aan het risicoprofiel van een evenement (zie aanbeveling 2b).
- 5) Op regionaal niveau de procedures rondom evenementen te stroomlijnen en uniformeren, alsmede de kennispositie van de betrokken overheidsinstanties te verstevigen. Dit kan doordat:
 - a) Gemeenten beschikken over één vast aanspreekpunt waar evenementenorganisatoren tijdens het vergunningverleningsproces mee kunnen afstemmen. Dit aanspreekpunt dient over voldoende kennis en het juiste mandaat te beschikken om richting organisatoren toezeggingen te doen. Tevens dient de gemeente te beschikken over vaste contactpersonen met regionale openbaar vervoerbedrijven en wegbeheerders om afspraken te kunnen maken over de mobiliteit rondom een evenement.
 - b) Gemeenten een gezamenlijk dienstenoverleg (met verplichte aanwezigheid van diensten zoals brandweer, politie en GHOR/GGD) en een gezamenlijke schouw houden voorafgaand aan een evenement.
 - c) Gemeenten samen met medeoverheden zorgen voor het verder stroomlijnen van procedures (inhoudelijke eisen en uiterste tijdstippen van indienen vergunningaanvraag), bijvoorbeeld door het inrichten van een evenementenloket (vergelijkbaar met omgevingsloket).
 - d) Gemeenten en veiligheidsregio's samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mogelijkheden uitwerken om op regionaal niveau te zorgen dat alle gemeenten toegang hebben tot kennis en ervaring die nodig is om op basis van de lokale omstandigheden de juiste afwegingen rondom de organisatie van evenementen te kunnen maken. Een mogelijkheid hiervoor is het op regionaal niveau oprichten van expertiseteams.

Rondom een aantal specifieke problemen voor ondernemers is het aan te bevelen dat:

- 6) Het ministerie van Financiën richting zzp'ers en hun opdrachtgevers duidelijkheid geeft over de exacte invulling van de wet DBA. Met specifiek aandacht voor de invulling van het criterium rondom de 'gezagsrelatie'. Binnen de sector zelf dienen

de VVEM en de VNPF een modelovereenkomst op te stellen voor bijvoorbeeld podia- en tentenbouwers en deze modelovereenkomst af te stemmen met de Belastingdienst.

- 7) De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport samen met de ons omringende landen (in Benelux-verband, met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) afspraken maakt over het erkennen van certificaten, die zijn afgegeven door een in het land (bijvoorbeeld TÜV Aken in Duitsland) aangewezen keuringsinstantie in plaats van het door Nederland afzonderlijk aanwijzen van buitenlandse keuringsinstanties, zoals bij TÜV München het geval is. Dit voorkomt dat kermisexploitanten in meerdere landen deze stappen moeten doorlopen. Iets wat nu veel voorkomt, omdat veel kermisattracties uit het buitenland komen en kermisexploitanten ook in de ons omringende landen actief zijn.

A Bronnenlijst

Instituut Fysieke Veiligheid (2016). Evaluatieonderzoek Handreiking Evenementenveiligheid.

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (2014); Handboek Meting Regeldruk.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016); Cultuur in Beeld 2016.

NBTC Holland Marketing (2016); Kerncijfers gastvrijheidseconomie 2016

Respons (2015); Evenementen monitor 2015.

Respons (2015); Factsheet festival monitor 2015.

Respons (2015); Factsheet sportevenementen monitor 2014.

Respons (2016); Factsheet beurzen 2015.

Respons (2016); Factsheet festival Monitor 2016.

Respons (2016); Factsheet sportevenementen monitor 2016.

Respons (2016); Factsheet top100 evenementen monitor.

B Deelnemers interviews en klankbordgroep

Omwille van de privacy van de geïnterviewden en om te voorkomen dat bedrijfsspecifieke gegevens te koppelen zijn aan een specifieke organisatie is geen overzicht van deelnemers aan de interviews en de klankbordgroep opgenomen. Actal beschikt over een overzicht van de geïnterviewden en de deelnemers aan de klankbordgroep.

De klankbordgroep bestond uit een afvaardiging vanuit het ministerie van Economische Zaken, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, evenementorganisatoren en Actal.

