

## Format Risicoanalyse

### Inleiding

Praktijkervaringen en recente bevindingen van de inspecties maken duidelijk dat er in de aanpak van evenementenveiligheid meer aandacht mag uitgaan naar de risicoanalyse. Het uitvoeren van een risicoanalyse biedt verdieping in de oorzaken en gevolgen van risico's op een evenement. Een multidisciplinaire risicoanalyse draagt bij aan de gemeenschappelijke beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Binnen Veiligheidsregio Hollands Midden is er daarom voor gekozen de risicoanalyse nadrukkelijker te gaan positioneren bij risico-aanpak evenementen.

### Functie risicoanalyse

Ieder evenement brengt in zekere mate veiligheidsrisico's met zich mee. Om alle risico's van het evenement goed in kaart te brengen en tijdig de juiste veiligheidsmaatregelen te kunnen nemen, voert de gemeente met haar adviserende partners op één of meerdere momenten in het voorbereidende proces een risicoanalyse uit. De impact en waarschijnlijkheid van mogelijke risico's lopen uiteen. De risicoanalyse moet inzicht bieden in de vraag welke risico's reëel voorzienbaar zijn, welke het zwaarst wegen en hoe risico's zich in de praktijk kunnen gaan manifesteren. Op grond van de risicoanalyse kan worden bepaald welke maatregelen er op of rond een evenement nodig zijn om risico's te verminderen en om voorbereid te zijn op voorzienbare incidenten. Adviserende diensten kunnen hier hun adviezen op baseren en gemeenten kunnen dit vertalen in voorschriften en beperkingen in de evenementenvergunning.

### De RISKOM-methodiek

VRHM gebruikt voor de risicoanalyse van evenementen de RISKOM-methodiek<sup>1</sup>. RISKOM bestaat uit drie stappen.

1. **Inventarisatie.** Dit gebeurt aan de hand van vier inhoudelijke thema's en een checklist van onderwerpen waarover moet worden nagedacht. De thema's en onderwerpen in het model dwingen de gebruikers om integraal na te denken over risico's die bij evenementen een rol kunnen spelen.
2. **Weging** op waarschijnlijkheid en impact. Hoe scoren risico's op een schaal van A tot en met E op impact en waarschijnlijkheid? Dit geeft een beeld van de onderlinge verhouding tussen risico's en maakt duidelijk bij welke risico's de meeste aandacht dient uit te gaan.
3. **Scenario's:** hierbij gaat het om het bepalen van de maatgevende incidentscenario's die reëel voorzienbaar zijn gezien de resultaten van de vorige twee stappen. Die scenario's geven aanleiding tot discussie over de benodigde maatregelen in het kader van risicobeheersing en incidentbestrijding. Tenslotte bespreken de deelnemers nog enkele worst case-scenario's, om daarmee vast te stellen of er voldoende veerkrachtig kan worden opgetreden bij calamiteiten.

De methodiek is bedoeld voor een multidisciplinaire risicoanalyse van een evenement. Alle betrokken disciplines leveren hun bijdrage. De methodiek is niet afgebakend per dienst, maar stelt inhoudelijke thema's en onderwerpen rond veiligheid op evenementen centraal. Zie ook bijlage 2.

---

<sup>1</sup> De methodiek RISKOM is ontwikkeld door Syan Schaap (Event Safety Institute). De afkorting staat voor Risico-Inventarisatie, Scenario's, Kwaliteit Organisatie, Maatregelen.

Na het uitvoeren van de risicoanalyse hebben de veiligheidspartners binnen de veiligheidsregio een gemeenschappelijk beeld van de risico's rondom een evenement. Dit draagt bij aan eenduidige en risicogericht advisering aan de gemeente.

### **Vooraf informatie verzamelen**

Om een goede risicoanalyse uit te voeren, heb je tijdig de nodige informatie nodig.

- Om tijdig te kunnen beginnen, moet de vergunningaanvraag ruim voor het evenement binnen zijn. Bij terugkerende evenementen kan er een eerste risicoanalyse plaatsvinden op basis van informatie van vorig jaar, maar met als aandachtspunt dat er nog zaken kunnen wijzigen.
- Binnen VRHM is een standaard voorwaarde dat bij B en C evenementen een veiligheidsplan wordt bijgeleverd. Dit plan biedt meer informatie om de risicoanalyse op te baseren. Geef richting organisatoren proactief aan wat er in het veiligheidsplan moet worden beschreven, zodat je de juiste informatie hebt om de risicoanalyse op te baseren.
- Stuur de ingevulde risicoscan toe aan de adviespartners. Dit geeft hen een beeld van een aantal kerngegevens van het evenement. Stuur aanvullend nog relevante informatie mee.
- Laat voor de start van de risicoanalyse de adviserende diensten ook hun informatie verzamelen over het evenement. Mogelijk kunnen zij al een eigen monodisciplinaire analyse uitvoeren voor de gezamenlijke, multidisciplinaire risicoanalyse.

### **Informatie opvragen: wat willen we weten?**

Dit is natuurlijk afhankelijk van de aard en omvang van het evenement. Typisch belangrijke informatie is: het aantal bezoekers (op piekmoment en verdeeld over de tijd), het profiel van het publiek, verwachte in- en uitstroomtijden, de locatie, de inrichting van de locatie en omgeving (plattegrond met exacte maten), geplande tenten en tijdelijke bouwwerken, het type activiteiten, type artiesten en de planning/programmering over de dag, eventuele side-events, de veiligheidsorganisatie van het evenement, de inzet van beveiligers, verkeersregelaars, sfeerbeheer en medisch personeel, het ontruimingsplan inclusief de inzet van medewerkers, aanwezige toiletten en hun locaties, aanwezige horeca, merchandising, garderobes en muntenkassa's en hun locaties, het verwachte weerbeeld tijdens het evenement, maatregelen bij extreem weer (hitteprotocol of weersomslag), maatregelen om drukte te reguleren, maatregelen om op te treden bij ordeverstoringen, maatregelen bij fysieke incidenten zoals brand of instorting en maatregelen bij bijzondere gebeurtenissen die het evenement kunnen treffen.

### **Samen de risicoanalyse uitvoeren**

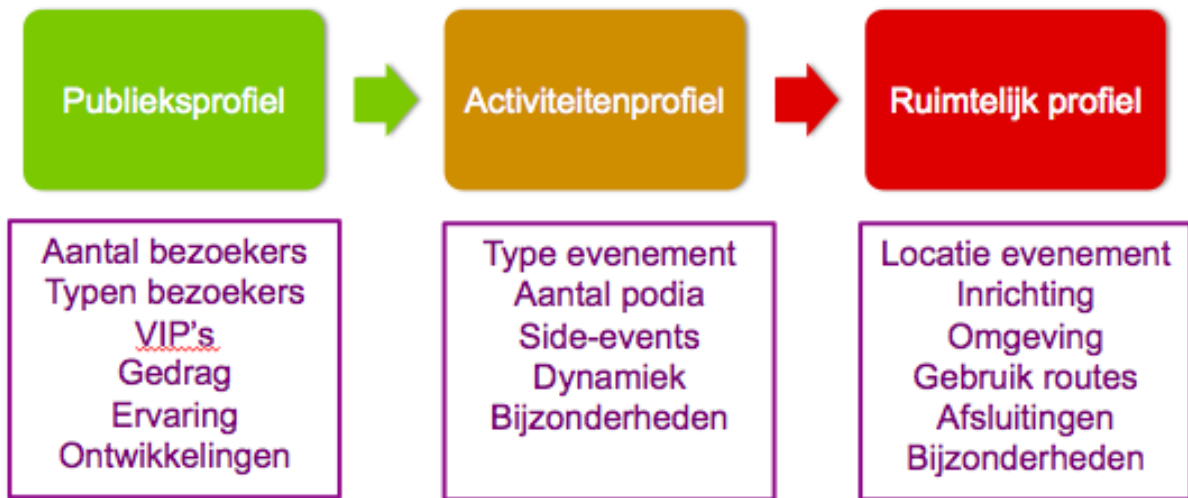
De risicoanalyse is vooraleerst een gesprek tussen betrokken professionals, waarin zij hun informatie en verwachtingen met elkaar delen, teneinde een breed gedragen beeld van het verloop van het evenement te creëren. De gemeente is de initiator, aangezien zij de regie voert op het evenementenproces. Vaste partners voor de risicoanalyse zijn GHOR, brandweer, politie en interne gemeentelijke afdelingen, eventueel aangevuld met externe adviseurs zoals vervoersbedrijven.

Tip: maak vooraf goede afspraken over wie er namens zijn of haar dienst aanschuift. De aanwezigheid van teveel deelnemers draagt niet bij aan een effectieve risicoanalyse.

In een risicoanalysebijeenkomst lopen alle betrokken professionals samen de drie stappen door. Vraag adviserende diensten om vooraf informatie te verzamelen en veredelen over het evenement en eventuele dreigingen die daarbij aan de orde zijn. Ieder kan dit doen voor zijn eigen vakgebied. Ook de organisator van het evenement nodig je op een zeker moment uit, in een tweede deel van de bijeenkomst. Zodoende kan je verifiëren of de beelden die de adviserende diensten hebben over het evenement corresponderen met de informatie en ervaringen die de organisator heeft.

### Basisgegevens van het evenement vaststellen

Het is verstandig om eerst te bepalen of jullie allemaal hetzelfde evenement voor je zien. Dit kan je doen aan de hand van de door de gemeente ingevulde risicoscan. Bespreek deze met de groep en bekijk of de meningen uiteenlopen. Let op de volgende punten (niet uitputtend).



### Stap 1: inventariseren

Als je het eens bent over de basisgegevens, begint de echte risicoanalyse. In deze eerste stap zoek je de breedte op van mogelijke risico's. In feite gaat het om een inventarisatie van 'gevaren' zonder dat al vaststaat hoe kansrijk of ernstig die in de praktijk zullen zijn. Het model geeft houvast voor deze inventarisatie, aan de hand van vier thema's.



Het team van adviseurs loopt onder voorzitterschap van de gemeente alle bovengenoemde thema's door. Noteer met elkaar welke ongewenste gebeurtenissen je redelijkerwijs kunt verwachten op ieder van de genoemde thema's. Bijvoorbeeld:

- Publieksveiligheid: zullen er lange wachtrijen ontstaan? Wordt het te druk op een locatie?
- Verkeersveiligheid: Is er een reëel kans op verkeersongelukken door het evenement?
- Gezondheidsverstoringen: Is er een gevaar dat bezoekers onwel worden door de hitte?

Als je het plaatsvinden van een ongewenste gebeurtenis op een bepaald thema niet reëel vindt, noteer je niets.

Op het thema management noteer je welke risico's er aan de orde zijn in de relatie tot de kwaliteit van de veiligheidsorganisatie. Dit is primair de organisator zelf, maar ook de kwaliteit van het gezamenlijk optreden van organisator en hulpdiensten bij calamiteiten en crises.

In bijlage 1 van dit document vind je een invulvel dat gebruikt kan worden om te noteren welke risico's jullie signaleren.

### **Stap 2: risico's wegen**

Mogelijk komen er tien, twaalf of misschien wel twintig verschillende risico's uit de inventarisatie. Die gaan jullie vervolgens wegen op "impact" en "waarschijnlijkheid". Beide categorieën kennen een schaalverdeling van A tot en met E.

	A	B	C	D	E
Impact	Beperkt	Aanzienlijk	Ernstig	Zeer ernstig	Catastrofaal
Waarschijnlijkheid	Zeer onwaarschijnlijk	Denkbaar maar onwaarschijnlijk	Mogelijk in grensgeval	Reëel mogelijk	Te verwachten

### **Beoordeling impact**

De omschrijving in de verschillende categorieën van impact is bewust niet scherp afgebakend. De reden daarvoor is dat de impact niet alleen in aantallen slachtoffers te meten valt, maar ook te maken heeft met een beleving van impact: hinder voor burgers, maatschappelijke impact, bestuurlijke impact, impact voor het imago van een gemeente of organisatie. Bij de beoordeling van impact ga je als volgt te werk:

- Beoordeel eerst de fysieke impact van het incident, en neem daarvoor het "meest geloofwaardige" scenario als uitgangspunt. Een ordeverstoring op een bepaald evenement kan immers vele tientallen gewonden tot gevolg hebben, maar reëel is misschien dat er slechts enkele gewonden vallen.

De fysieke impact kan als volgt worden gelabeld:

Fysieke impact	Impactcategorie
Geen gewonden	A
Eén of enkele gewonden	B
Meerdere gewonden	C
Veel gewonden, mogelijk dodelijk slachtoffer	D
Meerdere doden	E

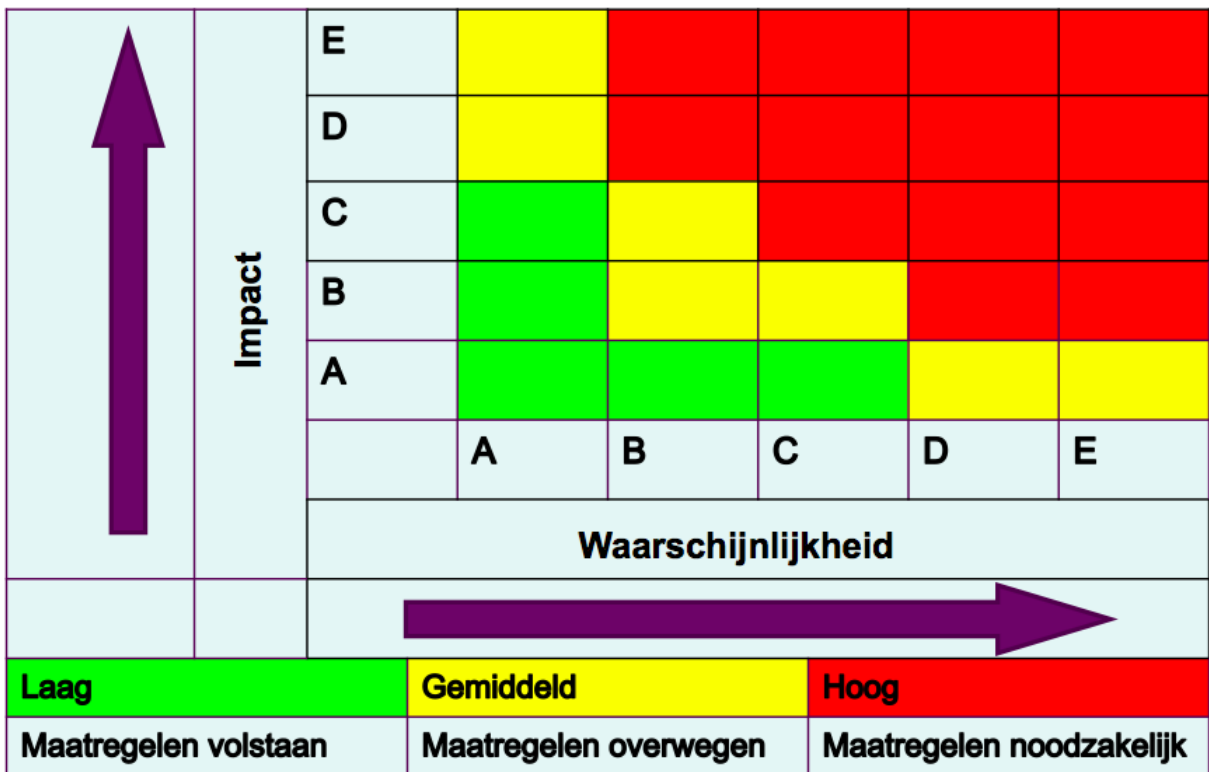
- Beoordeel of het incident grote maatschappelijke, bestuurlijke, financiële of ecologische impact zal hebben. In dat geval besluit de groep of ze de impact één categorie verhoogt. Bijvoorbeeld: een omgevallen tribune kan leiden tot enkele gewonden (B) maar door de bestuurlijke impact die dit waarschijnlijk heeft toch worden gescoord op impactcategorie C.

**Beoordeling waarschijnlijkheid**

Hoe waarschijnlijk is het dat het evenement te maken krijgt met het betreffende incident? Hier zijn bijna geen vaste formules of uitgebreide statistieken voor aanwezig. Probeer daarom met de groep tot overeenstemming te komen over de waarschijnlijkheid en baseer je daarbij op:

- Ervaringsgegevens van het evenement: heeft het incident zich al vaker (bijna) voorgedaan?
- Referentiecijfers of gegevens van vergelijkbare evenementen: gebeurt dit vaker?
- De tijdsfactor: hoe lang is het risico aanwezig? De waarschijnlijkheid van een brand is bijvoorbeeld korter bij een 2 uur durend evenement dan bij een evenement van 2 dagen.

Probeer met de groep overeenstemming te bereiken over impact en waarschijnlijkheid van alle risico's die jullie in stap 1 hebben geïnventariseerd. Dit levert een plek op van het risico in het risicodiagram. Dit diagram maakt duidelijk in hoeverre er maatregelen nodig zijn om het risico te beheersen of tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.



Tip: kort ieder geïnventariseerd risico af met twee letters en plaats die combinatie van letters in het juiste vakje in het diagram. Daarmee wordt visueel goed zichtbaar hoe de risico's zich tot elkaar verhouden.

Tip: vraag goed door waarom adviseurs een bepaalde score op impact en waarschijnlijkheid verwachten. Zorg dat jullie elkaar overtuigen met argumenten. Het bereiken van overeenstemming heeft een grote meerwaarde voor het adviesproces dat hierna volgt.

### **Gevolgen uitkomst risicoweging**

Gewogen risico's kunnen in een groen, geel of rood vlak terecht komen. Doorgaans zullen risico's met name in geel en rood scoren, omdat risico's waarvoor al voldoende beheersmaatregelen zijn genomen vaak niet naar voren komen in de risico-inventarisatie. De kleuren geven een indicatie van de noodzaak om (meer) maatregelen te nemen voor het betreffende risico. Dit kan zowel gaan om preventieve maatregelen als om respons op een incident. Bijvoorbeeld:

- Het risico van extreem weer scoort hoog. We kunnen dit risico in veel gevallen niet wegnemen met preventieve maatregelen en zullen de focus dus moeten leggen op snelle detectie, besluitvorming en respons bij extreem weer.
- Het risico van overcrowding van de evenementlocatie scoort hoog. Dit kan vaak wel worden voorkomen door het nemen van preventieve maatregelen. De focus dient in dat geval eerst te liggen op het bepalen van effectieve beheersmaatregelen. Als het risico daarna aanwezig blijft, heeft ook de respons op de overcrowding aandacht nodig.

### **Stap 3: scenario's opstellen**

In deze laatste stap maken jullie 'verhalen' van de risico's die als hoogste uit de risicoweging zijn gekomen. Wat zal er gaan gebeuren als dit risico zich voordoet? Hoe laat is dit te verwachten? Op welk locaties kan dit gebeuren? Wie zijn erbij betrokken? Wat zijn de gevolgen van het incident? Ontstaan er nieuwe risico's en vervolgingen? Door met elkaar een verhaal te construeren, ontstaat een verdiepend beeld van de risico's. Het creëren van het verhaal is geen doel op zich, maar dit geeft houvast in het bepalen van de mogelijke factoren die kunnen worden beïnvloed en de effecten die gaan optreden.

De scenario's kunnen allereerst worden gebruikt om maatregelen in het kader van risicobeheersing (proactie, preventie) te bepalen. Deze maatregelen moeten een dempend effect hebben op het risico. Lukt dit niet of slechts ten dele, dan blijft het scenario reëel voorzienbaar. In dat geval is het scenario een startpunt voor de voorbereiding op incident- en crisisbeheersing (preparatie).

Tip: probeer met elkaar vier of vijf meest voorzienbare incidentscenario's te beschrijven. Maak er niet teveel, dan verlies je al gauw het overzicht en ontstaan er dubbelingen. Schrijf de scenario's ook uit, voor de beeldvorming ter plekke en om ze later nog eens te kunnen doornemen. Dit kan je doen op een sheet die je projecteert.

Tip: voer direct de discussie over maatregelen die in het kader van risicobeheersing mogelijk zouden zijn en welke effecten die kunnen hebben op het scenario. Hiermee stuur je de diensten op pad om hun adviezen te formuleren.

Tip: bespreek ook twee of drie worst case-scenario's. Hiermee bedoelen we scenario's met een lage waarschijnlijkheid en een zeer hoge impact. Deze impact kan zowel fysiek als bestuurlijk of imagotechnisch optreden. Denk bijvoorbeeld aan het te water gaan van een kind tijdens de landelijke intocht van Sinterklaas (live op televisie) of een terroristische aanslag op het evenement. Het doornemen van worst case-scenario's doe je primair om de veerkracht in de veiligheidsorganisatie te testen. Weten zij wat te doen als zich zeer ernstige calamiteiten voordoen? Zijn er dan ook genoeg capaciteiten beschikbaar of moet er direct regionaal worden opgeschaald? Deze discussie kan input zijn voor de advisering op het gebied van crisisbeheersing.

### **Planning en herhaling**

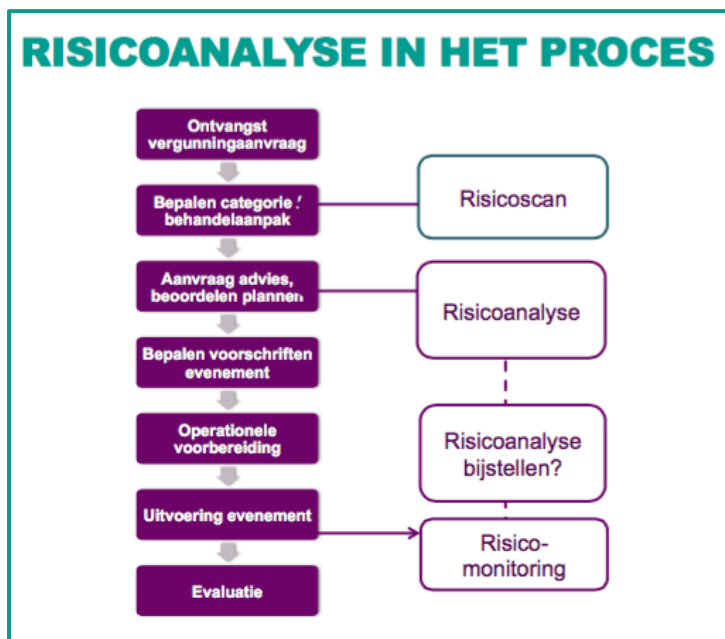
Probeer ervoor te zorgen dat de risicoanalyse plaatsvindt op het moment waarop er nog veel te beïnvloeden valt. Bij risico-aanpak evenementen is dat vaak ongeveer een halfjaar van tevoren. Bij bijzonder grote evenementen is een start een jaar of langer voor het evenement niet ongebruikelijk. Op dat moment moeten er namelijk al belangrijke beslissingen worden genomen over bijvoorbeeld de locatie, de inrichting en de programmering.

Voor een kleiner evenement kan de risicoanalyse ook zinvol zijn. Deze kan wellicht nog een aantal weken voor het evenement plaatsvinden. Let wel op dat de organisator zich ervan bewust is dat de uitkomsten van de risicoanalyse gevolgen kunnen hebben voor zijn plannen.

De risicoanalyse is geen eenmalige activiteit. Nieuwe informatie of veranderende omstandigheden kunnen aanleiding zijn om opnieuw een risicoanalyse uit te voeren. Ook als er al een vergunning is verleend.

Zelfs tijdens het evenement kunnen veranderingen in het verloop van de situatie aanleiding zijn om de risicoanalyse nog eens na te lopen en de gevolgen van deze veranderingen te doordenken.

Nieuwe uitkomsten van de risicoanalyse kunnen leiden tot nieuwe adviezen en nieuwe vergunningsvoorwaarden. Zelfs de categorie van het evenement zou er door kunnen wijzigen. Zo kan een verhoogd risicoprofiel ertoe leiden dat je alsnog een adviesfase instelt en de veiligheidsregio betreft in de advisering en voorbereidingen.



Tip: neem voor een eerste risicoanalyse van een evenement ruim de tijd. Een complexe analyse van een risico-evenement kan best een dagdeel in beslag nemen. Als er veel te bespreken is, moet je de bijeenkomst mogelijk een vervolg geven in een tweede sessie. Herhaling van de stappen in een nieuwe risicoanalyse gaat sneller: dan moet alleen worden bepaald welke veranderingen er gaan optreden. Heb je inmiddels enige ervaring met de methodiek, dan gaat het ook sneller.

**Bijlage 1: Invulformulier risico-inventarisatie evenement**

<b>Thema</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Voorzienbaar risico</b>
<b>Safety</b>	<b>Publieksveiligheid</b>	
	<b>Verkeersveiligheid</b>	
	<b>Fysieke incidenten</b>	
<b>Security</b>	<b>Ordeverstoringen</b>	
	<b>Activisme/ terrorisme</b>	
	<b>Sociale veiligheid</b>	
<b>Health</b>	<b>Zorgbehoefte</b>	
	<b>Hygiëne</b>	
<b>Management</b>	<b>Veiligheidsorganisatie</b>	
	<b>Incidentbestrijding</b>	
	<b>Crisismanagement</b>	



## Bijlage 2: Toelichting op de thema's en onderwerpen

### **Thema Safety: risico's op het gebied van ongevallen en ongelukken**

- **Publieksveiligheid:** risico's in relatie tot de menigte zelf. Onder meer door grote bewegingen in het publiek, het vastlopen van publieksstromen of te hoge publieksdichtheid.
- **Verkeersveiligheid:** verkeersproblemen in de omgeving, risico's rond het verkeer het terrein van het evenement, risico's door de interactie van verkeer met publiek of deelnemers.
- **Fysieke incidenten:** risico's van bijvoorbeeld brand, instorting of extreem weer, incidenten waarbij er behoefte is aan bronbestrijding door hulpdiensten, mogelijke risico's als gevolg van een ontruiming van het evenement, risico's door gedrag van bezoekers of omstanders.

### **Thema Security: risico's op het gebied van moedwillige verstoringen**

- **Ordeverstoringen:** risico's vanwege de mogelijke aanwezigheid van relschoppers, risico's door sociale onrust, risico's door flitspunten (actie-reactie tussen publiek en ordediensten).
- **Activisme, terrorisme:** risico's voor het evenement als soft target, risico's en gevolgen van dreigingen van terrorisme of activisme, risico's door de aanwezigheid van vips.
- **Sociale veiligheid:** risico's op het gebruik van verboden middelen (drugs, wapens etc), risico's vanwege kleine criminaliteit, mogelijke negatieve beïnvloeding van de veiligheidsbeleving voor bezoekers of deelnemers.

### **Thema Health: risico's op het gebied van gezondheidsverstoringen**

- **Verwachte gezondheidsverstoringen:** verwachte gezondheidsproblemen voor bezoekers en (apart te beoordelen) deelnemers. Eventuele bijzondere omstandigheden die daarbij meespelen.
- **Technische hygiënezorg:** risico's op het gebied van gezondheid als gevolg van verstoringen van de voedselveiligheid, gebrekkige hygiëne en sanitair en mogelijke infectieziekten.

### **Thema Management: risico's door inadequaat management**

- **Veiligheidsorganisatie:** risico's die voortkomen uit een gebrekkige veiligheidsorganisatie, door gebrek aan ervaring/opleiding, gebrekkige taakverdeling en samenwerking of gebrekkige informatievoorziening en verbindingen.
- **Incidentbestrijding:** risico's bij incidentbestrijding door de organisator, veroorzaakt door gebrekkige planvorming, onvoldoende mensen en middelen voor incidentbestrijding of gebrekkige samenwerking.
- **Crisismanagement:** risico's bij het samen optreden van hulpdiensten en organisator op het gebied van planvorming, mensen en middelen en samenwerking en structuur.

### **Bijlage 3: Voorbeeld organiseren risicoanalyse risicovol evenement**

- Een groot publieksevenement in de gemeente vindt plaats in juni.
- De gemeente ontvangt de vergunningaanvraag met een eerste versie van het veiligheidsplan in januari.
- Eind januari vindt een eerste risicoanalysebijeenkomst plaats. Deels besloten, deels met de organisator. Hieruit blijkt welke informatie de organisator nog moet aanleveren om de risicoanalyse goed uit te kunnen voeren.
- In februari vindt er een vervolg op de risicoanalyse plaats op basis van de aangeleverde informatie. Hieruit blijkt welke risico's hoog scoren en welke scenario's reëel voorzienbaar zijn.
- Diensten leveren hun adviezen eind maart aan.
- Nieuwe informatie over de programmering leidt begin april tot een herhaling van de risicoanalyse. Daaruit komen een aantal aanpassingen in de adviezen naar voren.
- De gemeente verstrekt de vergunning medio april, bij voorkeur zes weken voor het evenement.
- Eventuele nieuwe informatie of veranderende omstandigheden worden ook na het verstrekken van de vergunning nog getoetst aan het risicobeeld van het evenement. Als hieruit gevolgen voortkomen voor risico's, kunnen diensten nieuwe adviezen verstrekken en kan dit leiden tot een aanpassing van de vergunning.