

VenloStormt 2017: risico's en verantwoordelijkheden

Een evaluatie van het vergunningsproces



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Crisisbeheersing
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783,
Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Opdrachtgever: Gemeente Venlo
Titel: VenloStormt 2017: risico's en verantwoordelijkheden
Datum: 24 november 2017
Status: Definitief
Auteurs: Menno van Duin, Renee Linck, Elga Sikkens, Jana Domrose
Eindredactie: Vina Wijkhuijs
Foto cover: Omroep Venlo

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding voor het evaluatieonderzoek	4
1.2	Doel en scope van het onderzoek	4
1.3	Aanpak en methode	4
2	Enkele observaties uit de literatuur	6
2.1	Populariteit en risico's van 'obstacle runs'	6
2.2	Risicobeheersing: wat kunnen we doen om risico's te verkleinen?	7
2.3	Tot slot	9
3	Feitenrelaas	10
3.1	De vergunningsprocedure	10
3.2	De voorbereidingen voorafgaand aan het evenement	12
3.3	Toezicht tijdens het evenement	13
3.4	Het ongeval	13
3.5	VenloStormt op zondag	14
4	Analyse	15
4.1	Risico's nemen versus risico's mijden	15
4.2	Waar ligt een ieders verantwoordelijkheid?	21
5	Conclusies en aanbevelingen	24
5.1	Risico's en verantwoordelijkheid	24
5.2	Aanbevelingen	27
	Bijlage 1 – Resultaten van enquête onder deelnemers aan 'obstacle runs'	29
	Bijlage 2 – Lessen uit de evaluatiegesprekken	36
	Bijlage 3 – Respondenten	38
	Bijlage 4 – Geraadpleegde literatuur	39

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het evaluatieonderzoek

Op zaterdag 10 juni 2017 deed zich een tragisch ongeval voor bij de 'obstacle run' VenloStormt. Bij een hindernissenbaan waaraan getrainde professionals deelnamen, kwam een 29-jarige vrouw om het leven. Het ongeval geschiedde bij een steile glijbaan uitkomend in het water. Bij deze hindernis kwam een andere deelnemster die kort na haar van dezelfde hindernis afging, bovenop haar terecht. Als gevolg daarvan kwam de jonge vrouw om het leven.

De gemeente Venlo had voor het evenement VenloStormt een vergunning afgegeven. Daarin stonden onder meer eisen om de veiligheid van deelnemers en het publiek te waarborgen. Naar aanleiding van het tragische ongeval heeft de gemeente Venlo het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) gevraagd een evaluatie te verrichten van het vergunningsverleningsproces. In de voorliggende rapportage wordt van deze evaluatie verslag gedaan.

1.2 Doel en scope van het onderzoek

Leren van incidenten

Deze evaluatie is er deels op gericht om terug te kijken. Wat is er gedaan en op welke wijze? Maar de vraag wat deze gebeurtenis nu betekent voor komende evenementen in de gemeente Venlo is minstens zo belangrijk. De evaluatie is dan ook met name gericht op 'vooruit' kijken. Welke mogelijke lessen kunnen uit de gebeurtenis worden getrokken voor een volgende keer? Het onderzoek is dus niet gericht op boete en schuld, maar op de vraag welke lessen te trekken zijn. Die vraag heeft een bredere relevantie. 'Obstacle runs' en soortgelijke evenementen vinden in ons land steeds meer plaats. Het is dan ook goed te weten hoe deze evenementen zo veilig mogelijk kunnen geschieden en wat betrokkenen kunnen doen om ze goed te laten verlopen.

Focus op vergunningverleningsproces

Het onderzoek richt zich op het vergunningverleningsproces en moet leiden tot inzichten voor de gemeentelijke organisatie. Alleen voor zover dat relevant is voor de vergunningverlening, is aandacht geschonken aan het crisismanagement nadat het voorval plaatsvond. Vragen die in deze evaluatie aan de orde komen zijn: In hoeverre zijn in het voortraject hetzij door de gemeente of door anderen zaken over het hoofd gezien? In hoeverre is rekening gehouden of kon er rekening worden gehouden met een dergelijke gebeurtenis?

1.3 Aanpak en methode

Dilemmabebanding

Het lectoraat Crisisbeheersing heeft de laatste jaren een stevige expertise opgebouwd met een wat afwijkende methode van evalueren. Het primaire oogmerk van de voorgestane evaluatie is te bezien of er lessen kunnen worden getrokken uit de gebeurtenis. In

tegenstelling tot gebruikelijke evaluatiemethoden, waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op wet- en regelgeving, bestaande normen en planvorming, worden cruciale beslissingen en met name dilemma's als uitgangspunt van studie gehanteerd. Het gaat dan niet om het oordelen en beoordelen van organisaties of personen, maar om het inzichtelijk maken van structuren en processen en waar deze knelpunten vertonen. Niet de wat-vraag maar de waarom-vraag staat daarmee centraal.

Ook in deze evaluatie stellen wij enkele dilemma's centraal. Deze dilemma's hoeven niet per se feitelijk gespeeld te hebben, maar kunnen wel in de beschouwing van de gebeurtenis bijdragen aan het helder maken van bepaalde keuzes en beslissingen en daarmee bepaalde zaken bloot leggen. Centrale vraag van het onderzoek is:

In hoeverre is een dergelijk (noodlottig) ongeval te voorkomen?

In deze vraag zit al een dilemma ingebakken. Natuurlijk willen wij graag alle soorten van onveiligheid uitbannen. Tegelijkertijd weten wij ook dat 'een ongeluk in een klein hoekje zit' en zich soms gebeurtenissen voordoen waarbij je je kunt afvragen of het nog wel mogelijk is die te voorkomen. Soms is er echt sprake van pech. Veelal zijn dergelijke ongevallen het gevolg van een samenloop van omstandigheden, waarbij het soms lastig is een schakel in deze keten om te zetten of te beïnvloeden.

Aan de andere kant moet natuurlijk ook de vraag gesteld worden of dergelijke evenementen nog wel voldoende te beheersen zijn en of er in deze evenementen niet bepaalde kenmerken zijn ingebouwd die inherent risico-verhogend kunnen werken. Te denken valt daarbij aan de grote aantallen deelnemers, de bijzondere (en misschien ook wel steeds enerverender en risicovolle) hindernissen ('obstacles'), de inzet van grote aantallen vrijwilligers, de ongetraindheid van veel van de deelnemers, het wedstrijdelement e.v.

De dilemma's die wij in deze evaluatie beschouwen, richten zich meer concreet op een tweetal thema's. Allereerst kijken wij naar de risico's van een dergelijk evenement en hoe achtereenvolgens de deelnemers, de organisator en de overheid hiermee omgaan. Worden er veel risico's genomen of is veel meer sprake van risicomijdend gedrag? Vervolgens wordt voor dezelfde drie actoren gekeken naar de respectievelijke verantwoordelijkheden. Waar ligt nu de primaire verantwoordelijkheid: bij de deelnemers (die weten waar zij aan beginnen), de organisator of betekent het 'ja-woord' van de gemeente (met het afgeven van een vergunning) dat daar de (mede)verantwoordelijkheid ligt?

Methoden

Basis van het onderzoek vormde een documentenstudie en er zijn gesprekken gevoerd met personen van verschillende organisaties die in het kader van het vergunningsverlenings-traject een rol hebben gespeeld. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de documenten die bij de vergunningsprocedure zijn gebruikt en van beleidsplannen, verslagen en actielijsten van zowel de gemeente als de veiligheidsregio. Daarnaast is met dertien direct betrokkenen gesproken en is onder deelnemers aan obstacle runs een online-enquête uitgezet. Een overzicht van alle gesprekspartners en een beschrijving van de enquêteresultaten zijn opgenomen in de bijlagen.

2 Enkele observaties uit de literatuur

In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van internationale (en dan vooral Amerikaanse) literatuur over hindernisloopbanen oftewel 'obstacle runs'. Er wordt ingegaan op de individuele risico's, de voorbereidingen die organisatoren van dergelijke runs kunnen treffen en de gedeelde verantwoordelijkheid voor een veilig verloop.

2.1 Populariteit en risico's van 'obstacle runs'

Obstacle runs zijn op zich geen nieuw fenomeen. De gelijkenis met de stormbanen die militairen sinds jaar en dag gebruiken om te trainen – en ook in Amerikaanse films geregeld het decor vormen – is groot. Over zogenoemde modderraces, een belangrijk onderdeel van obstacle runs, werd al in 1819 gerapporteerd (Young et al., 2014). Wel zien we een enorme groei in populariteit. De sport is overgewaaid uit Amerika waar 'obstacle runs' tussen 2006 en 2010 uitgroeiden tot grote evenementen met duizenden deelnemers en miljoenen dollars omzet. Die populariteit zou volgens Young et al. (2014) vooral te danken zijn aan de invloed van sociale media: bijna alle obstacle runs worden uitvoerig gepromoot op Facebook, Twitter en websites. In geposte filmpjes wordt getoond hoe mensen lachend obstakels overwinnen, vrienden helpen en successen boeken.

Obstacle runs zijn niet vrij van risico's, hetgeen tegelijkertijd voor een deel de aantrekkingskracht ervan verklaart. Anders zouden de deelnemers wel een "gewone" marathon lopen (Stephens, 2017). Als deelnemers blessures oplopen, zijn dat meestal lichte blessures zoals enkelverstuikingen en schaafwonden, maar er doen zich soms ook ernstigere verwondingen voor. Tijdens obstacle runs in Amerika zijn gevallen van onderkoeling (na ijsbaden) en oververhitting gerapporteerd (tweemaal met de dood tot gevolg), en ook van infecties door besmette (modder)baden en hartfalen als gevolg van een hindernis met de naam 'Electroshock therapy'. Daarnaast kunnen de hindernissen tot spierscheuringen en botbreuken leiden. In Amerika deden zich enkele catastrofale incidenten voor bij hindernissen met modder en water. Zo raakten in twee gevallen mensen verlamd en verdronk in 2012 een deelnemer na een duik in een modderbad (zie kader).

In 2012 sprong Avishek Sengupta, een 28-jarige man, tijdens een obstacle run in een modderpoel en kwam niet meer boven. Het zou rondom de hindernis druk en chaotisch zijn geweest: er sprongen veel mensen tegelijkertijd in het water en de aanwijzingen van het personeel kwamen niet goed door. Het is onduidelijk waarom het slachtoffer niet bovenkwam; mogelijk is hij geraakt door een andere deelnemer, onder water gedesoriënteerd geraakt of door de kou in shock geraakt (Woods, 2013). Getuigen verklaarden dat reddingswerkers aan de kant niet doorhadden dat Avishek Sengupta na zijn sprong niet bovenkwam en het (te) lang duurde voordat een duiker het water in ging. Na acht minuten werd hij gevonden. Hij overleed later in het ziekenhuis.

Eerdere incidenten met verdrinking tijdens obstacle runs in Amerika laten zien dat, als het water ondoorzichtig is, reddingswerkers soms moeite hebben om bij te houden of de deelnemers die het water zijn ingegaan er ook weer uitkomen. Het ging mis op momenten dat reddingswerkers niet meteen in actie konden komen of wanneer er zoveel mensen in het water lagen dat het overzicht verloren ging (Keiper et al., 2014; Seidler et al., 2014). Naar aanleiding van het ongeval waarbij Avishek Sengupta overleed, heeft de organisatie 'Tough Mudder' haar veiligheidsprotocol aangescherpt. Voor aanvang krijgen de vrijwilligers die bij de hindernis staan nu een kaart met daarop een uitgebreide beschrijving van de hindernis en wat ze moeten doen bij een calamiteit. Vervolgens wordt dit geoefend. Bij de betreffende modderpoel zijn nu met railings rijen gecreëerd, zodat vanuit één rij één persoon het modderbad kan inspringen. Een vrijwilliger is verantwoordelijk voor twee rijen en staat in contact met de vrijwilligers beneden. Die geven aan wanneer een volgende deelnemer mag springen, namelijk zodra de andere deelnemer boven is gekomen en naar de kant zwemt. Bovendien staat er bij het water tenminste één duiker klaar in uitrusting en is een tweede duiker in de buurt. Op papier is er dus een slag gemaakt maar in de praktijk gaat het niet altijd volgens het boekje (Woods, 2013). Te lange wachtrijen bij hindernissen leidt tot klachten en onderkoeling van deelnemers, waardoor vrijwilligers soms onder druk staan om van de procedures af te wijken. Tegelijkertijd moeten we wel bedenken dat er jaarlijks duizenden mensen aan obstacle runs meedoen (in Amerika tenminste 750.000 deelnemers in drie jaar tijd) en dat zich slechts enkele zware ongevallen hebben voorgedaan (Krogh, 2013). Ook uit de studie van Hawley et al. (2017) naar obstacle runs in Canada blijkt dat de kans op ongelukken vergelijkbaar is met andersoortige grootschalige evenementen en daarmee relatief beperkt is.

2.2 Risicobeheersing: wat kunnen we doen om risico's te verkleinen?

Deelnemers aan obstacle runs gaan er vaak vanuit dat "het wel veilig zal zijn", want anders zou het immers niet georganiseerd worden. Maar in Amerika en ook in Nederland is er vooralsnog geen beleid met betrekking tot de veiligheid van obstacle runs (Keiper et al., 2014; Seidler et al., 2014; Stephens, 2017). In principe kan iedereen een obstacle run organiseren en vaak proberen evenementenorganisaties elkaar te overtreffen met steeds grotere, hogere en spannendere obstakels, wat uiteraard de veiligheid niet ten goede komt (Keiper, 2014). Obstacle runs, in hun huidige vorm, zijn zo nieuw dat veiligheidsvoorschriften niet in hetzelfde tempo zijn mee ontwikkeld (Stephens, 2017). Zonder een overheidsorgaan dat toeziet op de veiligheid, is het moeilijk te beoordelen of het parcours veilig is (Krogh, 2013). Organisaties die in Amerika obstacle runs organiseren hebben daarom de onafhankelijke non-profit organisatie ASTM International benaderd om veiligheidsrichtlijnen te ontwikkelen waarop overheden zich kunnen baseren wanneer zij vergunningen voor dit soort evenementen verstrekken (Stephens, 2017). In Nederland moeten speeltoestellen volgens het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (WAS) aan bepaalde eisen voldoen (Bunskoeke, 2007), maar toestellen ten behoeve van outdoor activiteiten en stormbanen vallen hier buiten.¹

In de literatuur worden drie categorieën actoren onderscheiden die verantwoordelijkheid dragen voor een goed verloop van obstacle runs: de deelnemers, de organisatoren en 'derden'. Bij deze laatste categorie denken wij in Nederland meestal gelijk aan de overheid,

¹ Reikwijdte notitie WAS 2007, Ministerie van VWS, 2007. Ontleend aan https://www.nvwa.nl/binaries/nvwa/documenten/communicatie/alle-thema-s/folder/2016m/reikwijdte-was/Reikwijdte_notitie_behorende_bij_WAS.pdf.

maar in de Amerikaanse literatuur wordt met derden bijvoorbeeld ook de hoofdsponsor bedoeld die soms zijn naam aan een evenement heeft 'gegeven' en alleen al daarom een risico loopt als er zaken fors misgaan (bijvoorbeeld imagoschade en mogelijk zelfs claims). Onderstaand gaan we op de drie categorieën actoren in.

De deelnemers

Seidler et al. (2014) geven aan dat deelnemers bewust gemaakt moeten worden van de potentiële risico's van een obstacle runs, goed getraind moeten zijn en in goede gezondheid moeten verkeren. Deelnemers horen te weten dat ze mee gaan doen aan een potentieel risicovolle activiteit. Door informatie in te winnen over de mogelijke risico's van obstacle runs, kunnen zij een betere afweging maken of ze zullen deelnemen of niet (Seidler et al., 2014). Daarnaast is het essentieel dat deelnemers van tevoren voldoende trainen. Zij moeten niet alleen een goede conditie hebben maar ook trainen op kracht en behendigheid om diverse obstakels te kunnen bedwingen. Ook moeten zij te allen tijde obstakels kunnen overslaan. (Seidler et al., 2014). Verder zouden mensen met gezondheidsproblemen zich medisch moeten laten keuren voordat zij aan een obstacle run deelnemen. Zonder medische verklaring zouden zij geen toegang moeten krijgen tot deelname aan het evenement (Seidler et al., 2014).

De organisatoren

Volgens Seidler et al. (2014) dienen organisatoren hun parcours aan te passen op basis van lessen van eerdere obstacle runs. Ook kunnen ze ervoor zorgen dat alle deelnemers een verklaring tekenen dat ze in goede gezondheid verkeren en op de hoogte zijn van mogelijke risico's. Deze risico's kunnen ook nog worden benadrukt door bij hindernissen borden te plaatsen (bijvoorbeeld met "Gevaarlijk! Niet duiken!"). Daarnaast dienen de organisatoren er rekening mee te houden dat deelnemers gewond kunnen raken. Daarom geven Seidler et al. (2014) een aantal richtlijnen voor een veiligheidsplan (emergency action plan') waar de organisatoren aan zouden moeten voldoen:

- voldoende geschoolde eerste geneeskundige hulp (ook toegesneden op kenmerken van de hindernissen);
- betrouwbare 'emergency communication'; goede onderlinge communicatie organiseren;
- gemakkelijke toegang voor hulpverleners (bereikbaarheid hindernissen);
- praktisch ontruimings- en evacuatieplan (dat auto's niet elkaar in de weg komen te staan e.v.);
- voorbereidingen/plan voor extreme weersomstandigheden.

Verder dienen alle medewerkers (inclusief de vrijwilligers) voldoende te zijn getraind en geïnformeerd om toezicht te houden bij de verschillende hindernissen. Zij moeten er bijvoorbeeld op toezien dat een maximum aantal deelnemers tegelijkertijd een hindernis neemt en ervoor te zorgen dat deelnemers bij twijfel een hindernis overslaan (Seidler et al., 2014).

Derden

Zodra een stad of gemeente een evenement faciliteert, kan het verantwoordelijk worden gehouden voor eventuele risico's. Zij zouden volgens Amerikaanse onderzoekers daarom een contract moeten opstellen waarin schadeloosstelling wordt opgenomen (Seidler et al., 2014). Daarmee worden de risico's voor de gemeente gereduceerd, maar de risico's van het eventuele evenement zelf natuurlijk niet. In Nederland is de gemeente de officiële instantie die eisen kan stellen aan de organisatie die een vergunning aanvraagt. Ook is zij degene die regels kan stellen ter borging van de veiligheid. De expertise van ambtenaren op het gebied van obstacle runs is echter beperkt. De vergunningverlening is veel meer gericht op het

opvolgen van procedures, dan geënt op inhoudelijke kennis, zo zagen wij bijvoorbeeld bij de monstertruck in Haaksbergen (zie Meerenburgh & Van Duin, 2015).

2.3 Tot slot

Er wordt in de literatuur een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheden en taken van de deelnemers, de organisatoren en 'derden'. In Nederland wordt onder de laatste groep met name de overheid verstaan. Alle drie de partijen hebben eigenstandige rollen. Deelnemers dienen zich goed voor te bereiden en voldoende getraind te zijn. Organisatoren dienen voldoende oog te hebben voor veiligheidsaspecten (preventief, preparatief en ten tijde van een mogelijk incident). De overheid moet erop toezien – met name middels de vergunning – dat het evenement voldoet aan een aantal veiligheidsstandaarden en dat op de dag zelf de afspraken voldoende worden nagekomen. Hoewel obstacle runs potentieel risicovolle evenementen zijn, zien wij dat in ongevalsstatistieken niet als zodanig terugkomen. Mogelijk zijn deze gebeurtenissen veiliger dan wel wordt gesuggereerd, maar mogelijk is er ook sprake van enige verstoring van de data (Hawley et al., 2017).²

² De data worden veelal onmiddellijk na een obstacle run verzameld. Of er nadien nog blessures e.d. optreden en en personen nadien (para)medici bezoeken is onbekend. Mogelijk worden blessures en ziektes nadien onderschat.

3 Feitenrelaas

Op zaterdag 10 en zondag 11 juni 2017 vindt de 4^e editie plaats van VenloStormt: een hindernissenstormloop die dwars door de binnenstad van Venlo voert. Het evenement bestaat uit meerdere runs voor verschillende doelgroepen. Zo staan op zaterdag een SeniorenStorm, een SprintStorm en een TeamStorm gepland en op zondag de ScholierenStorm, de TopStorm en de reguliere VenloStormt. Op zaterdag 10 juni worden 300 deelnemers en 1200 bezoekers verwacht. Op zondag 11 juni verwacht men 5.000 deelnemers en 45.000 bezoekers.

3.1 De vergunningsprocedure

Een half jaar voorafgaand aan het evenement, op 17 januari 2017, vraagt de Stichting VenloStormt bij gemeente Venlo digitaal een evenementenvergunning aan voor het twee dagen durende evenement. De gemeente Venlo, hulpverleningsdiensten, veiligheidscoördinator organisatie en de bestuurlijk verantwoordelijke van Stichting VenloStormt bespreken op 27 maart 2017 -tijdens een vooroverleg- hoe het evenement eruit gaat zien. Ook worden de lessen uit een evaluatie van de voorgaande editie besproken (zie kader). Op basis van dit gesprek wordt vastgesteld aan welke eisen VenloStormt moet voldoen en welke documenten de stichting dient aan te leveren om in aanmerking te komen voor een vergunning (zoals technische tekeningen en een calamiteitenplan).

Lessen uit de eerdere editie van VenloStormt

Er was van voorgaande editie een uitgebreid overzicht met lessen en aanbevelingen beschikbaar, zoals die tijdens de evaluatie in 2016 door gemeente, evenementenorganisatie en hulpdiensten ter sprake waren gekomen. Enkele lessen waren gericht op de veiligheid in en op het water. Tijdens de editie van VenloStormt in 2016 bleken bij een hindernis met een glijbaan acht kinderen door duikers naar de kant te moeten worden gebracht, omdat de kinderen niet konden zwemmen. Ook moesten ongeveer vijftien volwassenen naar de kant worden gebracht omdat het hen niet lukte om te zwemmen (soms door uitputting of doordat sommigen werden verrast door het koude water). Om die reden is bij de inschrijving voor de editie in 2017 gevraagd naar het hebben van een zwemdiploma. Een aanbeveling uit de evaluatie van de editie van VenloStormt 2016 was ook dat er bij hindernissen met water meer duikers en vrijwilligers aanwezig moesten zijn om eventuele risico's uit te sluiten. Daarnaast bleek uit de evaluatie dat in 2016 een groot aantal vrijwilligers pas laat (op de dag zelf) geïnstrueerd was en niet alle vrijwilligers van de reddingsbrigade daadkrachtig genoeg waren in EHBO-situaties. Daarom werd een betere screening van vrijwilligers geadviseerd. Al deze lessen werden meegenomen bij het vooroverleg van de editie in 2017 en zijn soms al direct vertaald naar specifieke veiligheidseisen.

Na het vooroverleg vult de vergunningverlener van gemeente Venlo een risicoclassificatie in. De voorgaande edities van VenloStormt werden ingeschaald als B-evenement, maar dit jaar wordt het evenement ingeschaald als C-evenement; de hoogste categorie. De redenen hiervoor zijn divers; de grotere bezoekersaantallen, de uitdagendere hindernissen en het feit

dat bij de evaluevaluatie van VenloStormt 2016 was aangegeven dat de risicokwalificering van het evenement zou moeten worden herzien. Deze categorisering brengt met onder meer met zich mee dat een 'doorleefsessie' onderdeel is van de vergunningprocedure.

Omdat het voor een gemeente lastig is om in te schatten wat de veiligheidsrisico's van een obstacle run zijn, laat de gemeente Venlo zich op het gebied van brandweezorg, bereikbaarheid, geneeskundige hulpverlening en crisisrespons adviseren door de veiligheidsregio (i.c. Veiligheidsregio Limburg-Noord). Ook wordt advies ingewonnen bij de politie voor wat betreft dreigingen, crowd management, afzettingen en verkeersrouteringen. Daarnaast heeft de gemeente Venlo ook een externe constructeur ingeschakeld om alle hindernissen op stabiliteit, veiligheid en constructie te beoordelen. Op 10 april vindt er een gezamenlijke scenario-analyse plaats en nemen de gemeente, de evenementorganisatie en hulpdiensten de diverse risico's door. Er worden maatregelen benoemd voor 53 verschillende ongewenste gebeurtenissen, zowel op het vlak van de risicobeheersing (onderdeel van de vergunning), alsook voor de incidentbestrijding.³ Het laatste vormt de basis voor een multidisciplinair coördinatieplan (MCP). In het MCP staan afspraken beschreven die de hulpdiensten en evenementenorganisatie hebben gemaakt over (de afstemming van) het optreden bij eventuele incidenten tijdens VenloStormt. Het betreffen zowel preparatieve als repressieve afspraken.⁴ Het MCP wordt op 15 mei vastgesteld door de burgemeester en op 29 mei, na afgifte van de vergunning, verspreid aan alle hulpdiensten en de evenementenorganisatie.

Ten behoeve van het verkrijgen van de vergunning heeft de organisatie foto's, tekeningen, constructieve berekeningen en 3D-modellen van de verschillende hindernissen beschikbaar gesteld. Aan de hand van deze foto's en tekeningen wordt een inschatting gemaakt van de mogelijke risico's. De brandweer heeft bijvoorbeeld twijfels over de hitte die vrijkomt bij het onderdeel VuurStorm: een hindernis waarbij deelnemers in een bak water springen terwijl vlammenwerpers vuur spuwen. De evenementorganisatie besluit daarom de hindernis bij de leverancier op te laten bouwen, zodat de brandweer en de evenementencoördinator van de gemeente kunnen zien hoe de hindernis eruit zal zien. Na deze 'testrun' wordt in samenspraak met de brandweer besloten om de afstand tussen de deelnemers en het vuur te vergroten en de vlammenwerpers om en om te laten ontbranden. De 'functionele' ofwel gebruiksveiligheid van het onderdeel wordt aldus aangepast.

De hulpdiensten (brandweer, GHOR en politie) voorzien de gemeente van in totaal vier adviezen met betrekking tot de brandveiligheid, bereikbaarheid, aanwezigheid van EHBO-posten, de verkeersveiligheid en openbare orde. Deze adviezen worden door de gemeente overgenomen en als vergunningsvoorwaarden opgenomen. De constructeur acht de hindernissen technisch en constructief in orde en dit advies wordt in de vergunning opgenomen. Over het veilig gebruik van de hindernissen wint de gemeente geen verdere extra informatie in; hier is de evenementenorganisatie voor verantwoordelijk.

De afdeling vergunningen voorziet alle stukken uiteindelijk van een bestuurlijk advies en legt de stukken voor aan de burgemeester. Daarbij is in een toelichtend gesprek voorzien. De burgemeester geeft op 17 mei de evenementenvergunning af. Deze wordt in hard-copy overhandigd aan Stichting VenloStormt en door de evenementencoördinator toegelicht in een gesprek met de contactpersoon van de evenementenorganisatie.

³ Scenario-analyse VenloStormt, versie 19-04-2017.

⁴ *Venlo Stormt 2017: Multidisciplinair coördinatieplan bij incidenten*. gemeente Venlo, 2017.

3.2 De voorbereidingen voorafgaand aan het evenement

Op 18 mei organiseert gemeente Venlo in overleg met de Veiligheidsregio Limburg-Noord een doorleefsessie met Stichting VenloStormt, gemeente Venlo en de hulpdiensten. De doorleefsessie wordt als een van de belangrijkste momenten gezien in de voorbereiding op het evenement. Het is een kleine 'table top'-oefening waarbij enkele scenario's worden doorgesproken en het handelen conform het veiligheidsplan van de evenementenorganisatie wordt getest. De scenario's zijn gebaseerd op de risicoanalyse en wat tijdens het vergunningsproces is opgevallen. Het doel van de doorleefsessie is meerledig. Allereerst is de sessie bedoeld om de evenementenorganisatie bewust te maken van eventuele risico's en om bij zowel de evenementenorganisatie, als de gemeente en hulpdiensten veiligheidsbewustzijn te creëren. Ook wordt er gekeken of het veiligheidsplan van de organisatie m.b.t. de diverse scenario's nog up to date is. Daarnaast is de doorleefsessie bedoeld om de gezamenlijke respons voor te bereiden. Er wordt geoefend met 'what if'-scenario's en de rollen in de responsfase: wie doet wat en hoe verloopt de samenwerking als zich onverhoopt een ongeval voordoet?

Een laatste doel van de doorleefsessie is, dat aanvullende maatregelen om risico's te voorkomen, worden besproken. In de doorleefsessie is bijvoorbeeld afgesproken dat er één-voor-één van de glijbaan gegleden wordt, zodat de reddingsbrigade en duikers zicht kunnen houden op de deelnemers en deelnemers elkaar niet kunnen raken.

Op 9 juni vindt de eerste technische controle plaats ten aanzien van de inrichting van het evenementsterrein en alle hindernissen. Respectievelijk de evenementencoördinator en constructeurs van de gemeente, adviseurs van de hulpdiensten (GHOR, brandweer, politie), en de veiligheidscoördinator en de bestuurlijk verantwoordelijke van de evenementenorganisatie zijn hierbij aanwezig. Zij kijken of aan de gestelde eisen is voldaan.

Afbeelding 1: 3D-model van de Superglijbaan zoals aangeleverd tijdens de vergunningsprocedure



Tijdens de inspectie komen de verschillende voorwaarden uit de vergunning aan de orde (brandveiligheid, constructies, afzettingen, bereikbaarheid voor hulpdiensten, opstelplaatsen e.d.). Hindernis 14, de Superglijbaan, wordt door de aanwezige hulpdiensten als 'spannend' beschouwd: de glijbaan blijkt erg hoog en steil. Zij bespreken hun 'buikgevoel' met de evenementenorganisatie. Er wordt nog een test uitgevoerd en na de schouw op 10 juni wordt besloten dat er geen belemmeringen zijn om de hindernis niet in gebruik te nemen. Als de zeilen in orde worden gemaakt (aan beide zijden moeten zeilen voorkomen dat mensen

aan de zijkanten van de glijbaan beklemd raken)⁵ voldoet de hindernis aan alle vergunningsvoorwaarden.

Op de ochtend van zaterdag 10 juni (voor de start van het evenement) vindt de tweede technische controle plaats. Ook hier zijn de evenementencoördinator van de gemeente, een adviseur van de brandweer (namens de hulpdiensten), de veiligheidscoördinator en bestuurlijk verantwoordelijke van de evenementenorganisatie aanwezig. Bij hindernis 14 zijn dan aan de zijkanten van de glijbaan de zeilen aangebracht.

3.3 Toezicht tijdens het evenement

Tijdens het evenement houdt de gemeente toezicht op reguliere zaken. Gemeentelijke toezichthouders controleren bijvoorbeeld op parkeerbeleid en het opvolgen van alcoholregels. De politie houdt toezicht op de openbare orde en veiligheid zodat het maatschappelijke verkeer niet nodeloos wordt verstoord.⁶ Op de hulpverleningsorganisatie, de risicocommunicatie en wijze van instrueren van deelnemers en vrijwilligers, de waterveiligheid en het functionele gebruik van de hindernissen houdt de gemeente geen actief toezicht; daar is de evenementenorganisatie voor verantwoordelijk. Deze aspecten zijn opgenomen in het calamiteitenplan van VenloStormt, een verplichte planvorm die in de vergunning wordt vereist en ook als bijlage bij de vergunning is bijgevoegd. Dat plan is opgesteld door de evenementenorganisatie, zij heeft zich daarin laten adviseren door de GHOR (denk aan opstelplaatsen ambulance en EHBO-post) en de reddingsbrigade (veiligheidsclassificatie hindernissen, boeien in het water en aantal duikers).

3.4 Het ongeval

Op zaterdag 10 juni 2017 vindt de SprintStorm plaats, een wedstrijd waarbij goed getrainde wedstrijdlopers zo snel mogelijk een parcours van 1300 meter over de Maasboulevard in Venlo afleggen. Verspreid over het parcours nemen zij circa 13 hindernissen. Voorafgaande aan de race worden de deelnemers geïnstrueerd hoe zij de hindernissen moeten nemen. De Superglijbaan, hindernis 14, moet bijvoorbeeld één-voor-één genomen worden, zittend en met de handen voor de borst gekruist.

Tijdens de vrouwenfinale van SprintStorm gaat het mis. De 29-jarige Gitte Leurs, een goed getrainde 'runner' die al vele obstacle runs heeft afgelegd, neemt deel aan de vrouwenfinale. Het ongeval met fatale afloop vindt plaats bij de Superglijbaan. Dit is een glijbaan van zeven meter hoog en zes meter breed die vlak boven het water naar boven afbuigt waardoor deelnemers in de Maas worden 'gelanceerd'. In het water liggen vier duikers van een plaatselijke duikvereniging en nabij de plek waar de deelnemers te water komen, ligt een boot met twee leden van de reddingsbrigade. Zij houden toezicht op de veiligheid in het water en instrueren de deelnemers rond de reddingsboei weg te zwemmen.

Bovenaan de glijbaan staan twee vrijwilligers die de deelnemers (nogmaals) instrueren hoe zij van de glijbaan moeten afglijden. Gitte glijdt naar beneden, wordt in het water gelanceerd en komt vervolgens weer boven. Ze maakt een zwemslag richting de boei, wanneer een achteropkomende deelneemster vanaf de glijbaan in het water komt en Gitte treft op haar

⁵ Komt voort uit de aanvullende voorwaarden die op 23-5-2017 zijn gesteld naar aanleiding van de multidisciplinaire voorbereiding tijdens de doorleefsessie "Geleiding aan binnenzijde voorzien van zeil/beschermdoek/oil booms ter voorkomen van lichamelijk letsel."

⁶ Venlo Stormt 2017, Multidisciplinair coördinatieplan bij incidenten, Gemeente Venlo, p. 4.

hoofd. Gitte schiet weg onder water. Onmiddellijk gaat een lid van de reddingsbrigade te water en wordt door de ander melding gedaan van het ongeval, alvorens deze ook te water gaat. Ook de duikers starten met een zoektocht. De hindernis wordt direct stilgelegd (er was nog 1 runner onderweg naar beneden) en vanuit de posten bij andere hindernissen komen meer duikers en leden van de reddingsbrigade helpen zoeken. Omstanders verwachten dat Gitte ieder moment gevonden wordt, maar het duurt veel langer dan verwacht. Het is zoeken in troebel water. Uiteindelijk wordt ze na ongeveer negen minuten door een lid van de reddingsbrigade gevonden. Gitte wordt door het lid van de reddingsbrigade aan wal gebracht alwaar eerste hulp wordt verleend door de reddingsbrigade en een verpleegkundige.

Multidisciplinaire opschaling: GRIP-1

De hulpdiensten arriveren als het slachtoffer al uit het water is en ze laten rondom hekken plaatsen om de reanimatie af te schermen van het publiek. Veel mensen hebben het ongeluk zien gebeuren: de terrassen tegenover de glijbaan zaten vol met toeschouwers. De brandweer besluit vanwege de te verwachten maatschappelijke impact op te schalen naar GRIP-1; het CoPI wordt gealarmeerd. Leden van het CoPI komen vanuit huis of vanaf de kazernes. Sommigen leden van het CoPI vinden het een wat onwennige GRIP-situatie, omdat er geen acute noodsituatie meer is. De ambulance is inmiddels gearriveerd en het slachtoffer wordt in kritieke toestand naar het ziekenhuis gebracht. In het CoPI wordt overlegd of het evenement op zondag wel door moet gaan. De organisatie pleit voor een ingetogen versie en overlegt met de echtgenoot van het slachtoffer. Hij geeft aan dat VenloStormt gewoon moet doorgaan, zoals gepland. Wel wordt besloten dat de glijbaan de volgende dag geen onderdeel meer is van het parcours. De burgemeester verblijft op dat moment in het buitenland maar hij stemt telefonisch in met de voorgenomen aanpak. De hulpdiensten schalen diezelfde avond nog af.

In de nacht van 10 op 11 juni overlijdt het slachtoffer alsnog aan de gevolgen van het ongeval. De grote hoeveelheden troebel water in haar longen, in combinatie met de lange tijd dat zij onder water was, zijn haar uiteindelijk noodlottig gebleken. Wederom vindt er overleg plaats met de familie van het slachtoffer en gezamenlijk wordt besloten om de obstacle run voor recreanten op zondag wel door te laten gaan. Hindernis 14 wordt niet opgenomen in de route, mede omdat deze onderdeel is van politieonderzoek.

3.5 VenloStormt op zondag

Op zondag 11 juni vindt VenloStormt plaats: een obstacle run voor recreanten met bijna 6.000 deelnemers. De TopStorm, het wedstrijdelement op zondag, wordt aangepast. Het is geen wedstrijd om de snelste tijd, er vindt geen jurering plaats en er wordt ook geen winnaar uitgeroepen. Wat rest is een hindernissenloop waarbij groepjes deelnemers op elkaar wachten en elkaar over de verschillende hindernissen helpen. Hoewel het bij de start erg druk is en mensen klagen over een gebrek aan drinkwater met het warme weer, verloopt de run goed. Wel raken enkele personen (licht) geblesseerd.⁷ Sommige deelnemers lopen met een rouwband om uit respect voor het overleden slachtoffer. Enkele deelnemers leggen hun medailles bij de plaats van het ongeval en ook de echtgenoot van het slachtoffer is aanwezig. Al met al is het een zonovergoten dag met een dikke zwarte rand.⁸

⁷ <http://www.venlostormt.nl/nieuws/814-5-750-bestormers-op-zondag-11-juni-2017>.

⁸ <http://www.venlostormt.nl/nieuws/814-5-750-bestormers-op-zondag-11-juni-2017>.

4 Analyse

In dit hoofdstuk behandelen wij een tweetal dilemma's; twee invalshoeken om naar de gebeurtenissen in Venlo te kijken. Het eerste dilemma handelt over het klassieke vraagstuk van risico's nemen versus risico's mijden. We leven in een samenleving waarin voor 'pech' nauwelijks nog plaats is en risico's zoveel als mogelijk dienen te worden vermeden. Aan de andere kant is er ook een roep om risico's te durven nemen en niet alles dicht te timmeren.⁹ In hoeverre speelt dit vraagstuk van 'risico's nemen versus risico's mijden' in deze casus en hoe gingen de deelnemers, de organisatie en de gemeentelijke overheid met dit thema om? Het tweede dilemma zoomt in op de verantwoordelijkheden van de drie onderscheiden actoren. Wie was waarvoor verantwoordelijk en hoe kan tegen deze verantwoordelijkheidsverdeling worden aangekeken?

Nadat wij deze twee dilemma's hebben behandeld, bezien we wat dat nu betekent voor de gemeente Venlo in het concrete geval van VenloStormt. Had men meer kunnen en moeten doen? Heeft men verkeerde accenten gelegd of ligt de zaak genuanceerder? Welke incidentele of – beter nog – structurele lessen zijn er te leren?

4.1 Risico's nemen versus risico's mijden

Een klassiek dilemma behelst de vraag hoeveel risico er genomen kan of mag worden. Hoe kan worden aangekeken tegen de risico's van het evenement VenloStormt? Het dilemma sluit nauw aan bij het bekende onderscheid tussen anticipatie en veerkracht zoals Wildavsky dat heeft uitgewerkt in zijn boek *Searching for Safety* (Wildavsky (1988)).¹⁰ De ultieme vorm van risico mijden – trial without error – is helemaal geen hindernissenloop organiseren; dan kan er immers ook niets mis gaan. Tegenover risico's mijden staat risico's nemen en accepteren ('trial and error'). Activiteiten die wij verrichten, leveren in de eerste plaats allerlei soorten van opbrengsten op (geld, plezier, prestige). Dat is ook een belangrijke reden om risico's te nemen. Wildavsky waarschuwt ons daarom niet alleen naar de risico's te kijken maar ook altijd de baten ervan te verdisconteren. De afweging tussen risico mijden of risico nemen kan zowel door deelnemers, de evenementenorganisatie en de overheid worden gemaakt. Voordat we echter op de rol van deze drie actoren ingaan, wordt eerst wat uitgebreider bij het ongeval zelf stil gestaan.

4.1.1 Het ongeval nader beschouwd

Het is aannemelijk dat verschillende factoren tot het noodlottige ongeval hebben geleid. In het feitenrelaas zijn wij al op de precieze toedracht ervan ingegaan: een deelnemster aan de finalerace botste met volle vaart (mogelijk gelanceerd door de knik van de glijbaan) op het hoofd van haar voorgangster (Gitte), die door deze klap onder water schoot. Aan de basis van het ongeval lag ten eerste de hindernis zelf; de Superglijbaan. Vooraf was al duidelijk dat het een bijzondere hindernis was, vanwege de hoogte en de steile hellingshoek. Feitelijk was het – zo'n hoog bouwwerk gelegen aan de Maas – een van de blikvangers van VenloStormt. De snelheid waarmee de deelnemers naar beneden gingen

⁹ Denk bijvoorbeeld aan de SIRE-campagne over de ruimte die jongentjes wordt geboden om jongen te zijn.

¹⁰ Zie voor een bespreking bijvoorbeeld M. van Duin, *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*, 2011, p. 47-53.

was groot en de knik aan het einde van de glijbaan zorgde ervoor dat de deelnemers vrijwel letterlijk het water in werden gelanceerd. Verschillende respondenten gaven in gesprekken met ons aan dat ze vooraf al een slecht gevoel hadden bij de glijbaan. De hindernis was waarschijnlijk de meest risicovolle van het parcours. Maar daarmee is niet gezegd dat de hindernis uitzonderlijk gevaarlijk was. Soms kan – zo weten we uit psychologisch onderzoek – juist een risicovolle activiteit leiden tot voorzichtiger gedrag en dat geldt ook omgekeerd: op relatief gemakkelijke hindernissen worden soms juist meer risico's genomen. Eigenlijk moeten wij vaststellen dat het lastig is iets zinnigs te zeggen over de risico's van de hindernis. Voor zover anderen dat zouden kunnen (bijvoorbeeld experts van TNO of deskundigen in 'hindernissen' van de krijgsmacht of inspanningsfysiologen misschien) zijn deze niet in beeld geweest in het voortraject. Daarnaast is zoals gezegd niet alleen de hindernis zelf een factor van betekenis, maar ook het gebruik ervan: 'the human factor'.

Iets wat daarbij meespeelde, was de factor tijd. Het was een wedstrijd en dan willen deelnemers natuurlijk zo snel mogelijk de verschillende hindernissen nemen. Daar past 'wachten op elkaar' niet bij. Bij de hindernis werd logischerwijs de linkerkant van de glijbaan gekozen omdat men vanaf die kant sneller naar de wal kon zwemmen om het water te verlaten. Er is een inherente spanning tussen veiligheid enerzijds en het wedstrijdelement anderzijds. Als snelheid in het spel is, gaat dat vaak ten koste van veiligheid, is onze ervaring.

Ten slotte was er de situatie in de Maas; de plaats van het ongeval. Zoals in het feitenrelaas is weergegeven duurde het zo'n negen minuten vooraleer Gitte werd gevonden. De lange tijd tussen het onderwater raken na de klap op haar hoofd en de uiteindelijke redding moet een cruciale factor zijn geweest. Als iets haar had kunnen redden dan was het een snelle vinding geweest. Waarschijnlijk speelt het troebele Maaswater een rol dat die snelle vinding niet mogelijk was.

Al met al was er dus een combinatie van risicovolle factoren. Zeer waarschijnlijk speelden de hindernis en het wedstrijdelement een rol, maar dat gold zeker ook voor de situatie in de Maas. Een hindernis kan op zich best veilig zijn, maar het feit dat deelnemers hun duikvlucht met een jump eindigden in een 'ondoorzichtige' Maas verhoogde het risico aanmerkelijk. Op de dag van het ongeval zijn alleen goed getrainde deelnemers de hindernis afgegaan (een kleine groep van zo'n 80 personen). Op zondag maakte de hindernis geen onderdeel meer uit van het parcours,¹¹ maar waren mogelijk – zo was de bedoeling – enkele duizenden mensen de hindernis afgegaan en in korte tijd in de Maas geland. Ons inziens was de kans dat er iets mis was gegaan beduidend groter geweest.

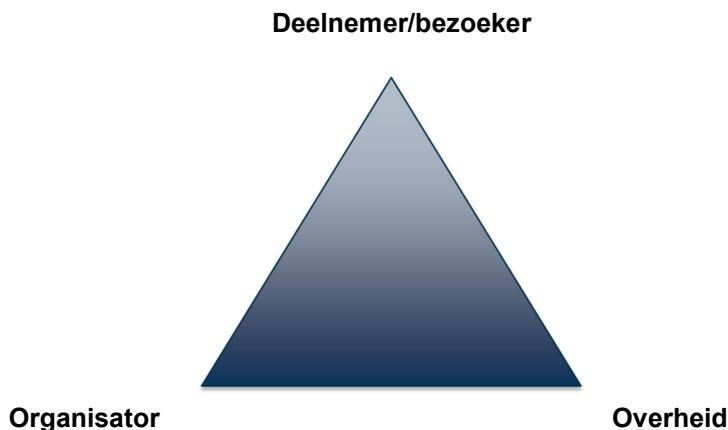
De Maas

Wij hebben navraag gedaan bij de vergunningverleningsprocedure rond de 'Harbour Run' in Rotterdam. Een obstacle run in de haven van Rotterdam aan diezelfde rivier de Maas. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hanteert daarbij het uitgangspunt dat de hindernissen niet in natuurlijk water mogen eindigen. Dit omdat er geen goed zicht is op de deelnemers en zij in de drukte van zo'n run gevaar lopen (al is het maar een ondiep water). Daarnaast stelt de GGD hoge eisen aan de waterkwaliteit, wat met de Maas aldaar niet altijd waargemaakt kan worden.

¹¹ Dit mede vanwege het politieonderzoek dat vanwege het overlijden van Gitte Leurs plaatsvond.

4.1.2 De actoren: deelnemers, evenementorganisatie en de overheid

Zoals ook uit de literatuurstudie (zie hoofdstuk 2) naar voren kwam, zijn bij een evenement in principe drie verschillende partijen te onderscheiden: de deelnemers/bezoekers, de organisator en 'derden'. Bij 'derden' kijken we in Nederland eerst en vooral naar de overheid, maar op zich kan het ook een sponsor zijn.



Uitgangspunt bij evenementenveiligheid is normaliter het evenement. Een organisatie vraagt voor een bepaald evenement een vergunning aan en vervolgens is er een doordachte systematiek (veelal vastgelegd in een handreiking) die primair inzoomt op de risico's van het evenement. Die systematiek stellen wij hier niet ter discussie. Wel denken wij, dat wanneer we spreken over risico's en verantwoordelijkheden, het zinvol is ook naar de drie te onderscheiden actoren te kijken.

Voor de overheid is het vooral belangrijk zicht te hebben op de rollen van de andere twee actoren uit de driehoek en hoe deze zich tot elkaar en tot de overheid verhouden. We lijken de laatste jaren nog wel eens de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemer/bezoeker te vergeten, al kan de rol van de deelnemer/bezoeker per evenement natuurlijk sterk verschillen. Bij een marathon ligt er een grote verantwoordelijkheid bij de deelnemer (getraind, zelf inschattingen makend over omstandigheden, risico's e.d.), terwijl de eigen verantwoordelijkheid van bezoekers van een motorrace (risico dat motor 'uit de baan vliegt') of van kinderen die deelnemen aan een evenement veel geringer is. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat de eigen verantwoordelijkheid (en de kwaliteit van het eigen handelen) van deelnemers kan variëren. Van een bezoeker in dronken toestand hoef je bijvoorbeeld niet al teveel te verwachten. De organisator is altijd primair verantwoordelijk, maar die verantwoordelijkheid varieert als gevolg van de grotere of kleinere rol van de deelnemer/bezoeker.

Voor de overheid is het van belang zicht te hebben op de kwaliteit en ervaring (de professionaliteit) van de organisator. Een ervaren, professionele organisatie vraagt mogelijk een beperktere rol en minder toezicht van de overheid. Eigenlijk is het wenselijk dat de overheid zicht heeft op de veiligheidscultuur van de organisator. Daarbij spelen de volgende vragen: Is het primaire oogmerk winstmaximalisatie en is veiligheid een 'last' of is veiligheid een primair thema? Zijn alle vrijwilligers voldoende opgeleid en getraind en hebben zij ook de mogelijkheid in te grijpen (door bijvoorbeeld zelfs het evenement stil te leggen) als zij de situatie onveilig achten? Daar waar de overheid zelf als organisator optreedt – wat nog wel eens het geval is – bestaat het risico dat de controle- en toezichtsrol wegvalt, terwijl ook dan deze vragen van belang zijn voor de veiligheid.

Ten slotte verschilt de rol van de overheid per soort evenement. Ondanks het feit dat de overheid – in casu de burgemeester – een verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid (artikel 174 gemeentewet) ongeacht de omstandigheden, is het logisch dat de rol van de overheid groter is bij een voor het publiek vrij toegankelijk evenement (bijvoorbeeld een feest in de binnenstad) dan bij een evenement op een afgesloten evenemententerrein waar deelnemers/bezoekers betalen voor hun deelname of aanwezigheid. Natuurlijk moet de overheid in alle gevallen weet hebben van haar eigen professionaliteit en of zij haar verantwoordelijkheid voor evenementenveiligheid ook kan waarmaken. Een kleine gemeente heeft vaak beduidend minder ervaring met grote publieksevenementen dan grote gemeenten, en niet altijd de expertise in huis om een goede inschatting van de risico's te maken. Vaak moet dan ook externe expertise worden ingezet om de risico's in te schatten en de veiligheid van het evenement te beoordelen.

In het nu volgende bespreken we de drie onderscheiden actoren, zoals die bij VenloStormt betrokken waren.

De deelnemers

Onder deelnemers aan obstacle runs zullen altijd mensen zijn die meer risico's nemen en mensen die minder risico's nemen. Ultiem risicomijdend gedrag is natuurlijk (vanwege de risico's) niet aan een obstacle run deelnemen. Op het oog zal het soms lijken dat wedstrijdrunners het meeste risico nemen, maar aangezien juist zij goed getraind en voorbereid zijn, en velen in de zomerperiode vaak wekelijks aan een dergelijke run deelnemen, zal dat over het algemeen wel meevallen. Natuurlijk leidt het wedstrijdelement wel tot enige verhoging van risico's, maar feitelijk zijn wedstrijdrunners dat gewend.

Op zondag kwam de grote massa – van ruim 5000 deelnemers – aan de start. Van deze groep zal een deel getraind en voorbereid zijn, maar onder hen zal ook een deel minder sportief zijn. Deze laatste groep noemen we ook wel de 'funners' en waarschijnlijk is het deze groep die het grootste risico loopt bij een ongeval betrokken te raken. Aan de andere kant zullen deze deelnemers misschien ook wel weer voorzichtiger zijn en, waar zij dat wenselijk achten, een hindernis overslaan, zo bleek ook uit onze enquête onder deelnemers aan obstacle runs. Van de minder geoefende runners gaf bijna de helft (49 procent) aan een hindernis over te slaan als men dacht de hindernis niet aan te kunnen. Bij de geoefende runners (die het afgelopen jaar minstens zeven keer aan een obstacle run hebben meegedaan) lag dit percentage op 19 procent (zie bijlage 1). Jonge mannen (die zich vaak als groep inschrijven en niet voor elkaar willen onderdoen), worden wel als grootste 'risicogroep' gezien. Mannen, zo is uit onderzoek bekend, nemen nu eenmaal eerder risico's dan vrouwen. In zekere zin is het daarom bijzonder – en daarmee nog meer een voorbeeld van pech – dat juist een vrouw uit de wedstrijdgroep om het leven kwam. Het was eerder te verwachten dat onder jonge mannen en dan vooral de (minder getrainde) 'funners' zich een ongeval zou voordoen.

Tegenover de mogelijke risico's van obstacle runs staan natuurlijk allerlei opbrengsten, zoals het plezier dat zowel 'runners' als 'funners' aan hun deelname ontlenuen. Uit de reacties van de deelnemers aan het evenement bleek dat ook: de deelnemers gaven de organisatie VenloStormt gemiddeld een 7,3.¹² "Volgend jaar doe ik graag weer mee", gaf zo'n 80 procent van de deelnemers aan. Blijkbaar voorzien dit soort evenementen in een behoefte. Uit de

¹² Zo bleek uit een enquête die de Stichting VenloStormt na afloop onder de deelnemers hield. Bijna de helft (46 procent) van de deelnemers gaf de evenementenorganisatie een 8 of hoger.

enquête die wij in het kader van deze evaluatie onder deelnemers aan obstacle runs hebben uitgezet, bleek dat met name Strong Viking en ook Mud Masters populaire organisatoren van obstacle runs zijn waar deelnemers goede ervaringen mee hebben.

Daarnaast is ten aanzien van de deelnemers nog van belang op te merken dat burgers tegenwoordig uitgaan van wat wel een *veiligheidsutopie* wordt genoemd. Dit begrip werd geïntroduceerd door Hans Boutellier in zijn gelijknamige boek (Boutellier, 2002). Kern van het betoog van Boutellier is dat burgers enerzijds maximale vrijheid wensen om te doen wat zij willen (bijvoorbeeld dus ook gevaarlijke activiteiten) en anderzijds – tegelijkertijd – maximale veiligheid eisen. Op de kaft van de eerste druk van Boutellier's boek stond een toepasselijk plaatje van een bungeejumper. “Ja, ik wil bungeejumpen, maar ik wil wel dat de overheid controleert of het elastiek niet rafelt of te lang is.” Feitelijk sluit de snel groeiende belangstelling voor obstacle runs naadloos aan bij de door Boutellier geschetste trend van ‘thrill seeking’. “Als ik geen risico's zou willen, liep ik wel een (halve) marathon”, aldus veel deelnemers. Vaak beseffen deelnemers echter ook wel dat zij zelf een belangrijke rol hebben rond hun veiligheid. In plaats van een utopische verlangen naar veiligheid, lijkt bij veel deelnemers sprake van een meer realistische kijk.

Ten slotte is het goed om de bevindingen uit de internationale literatuur hier nog een keer aan te halen, want vooralsnog zijn er geen signalen dat obstacle runs een bijzonder risico met zich meebrengen en aantoonbaar meer blessures veroorzaken dan andere sporten.

De evenementorganisatie

De tweede actor is de evenementorganisatie. Ook voor de Stichting VenloStormt waren er kosten en baten verbonden aan het evenement. De meest voor de hand liggende baten zijn natuurlijk de geldelijke opbrengsten: VenloStormt is een commerciële activiteit. Toch speelt ook de wens om iets voor en met de Venlose (en zo mogelijk bredere Limburgse) gemeenschap te doen, een duidelijke rol bij de organisatie. De organisatie bestaat voor het merendeel uit vrijwilligers die niet betaald worden voor hun inspanningen.

Bij het dilemma tussen risico mijden en risico nemen spelen in dit geval twee verhaallijnen. Enerzijds heeft de organisatie veiligheid hoog in het vaandel en waren er – ook in vergelijking met voorgaande jaren – stappen gezet op het gebied van veiligheid. In het voortraject had de organisatie – zo blijkt uit de stukken en de gesprekken die wij voerden – zeker niet gekozen voor de gemakkelijkste weg. Men had serieus werk gemaakt van het thema veiligheid en ook in de contacten met de gemeente in het kader van de vergunningverlening is steeds zeer constructief opgetreden. De organisator heeft ook weinig te winnen met een onveilig evenement. Er kunnen allerlei procedures volgen als er iets mis gaat en daarnaast wil de organisator mogelijk volgend jaar opnieuw eenzelfde soort evenement organiseren.

Anderzijds zijn er ook signalen dat de organisatie – vooral dit jaar – heeft gezocht naar het uitdagende en het spectaculaire. Een voorbeeld hiervan was niet alleen de hindernis ‘Vuurstormt’, maar ook de Superglijbaan (zie kader).

De Superglijbaan

In *NRC Handelsblad* van 16 juni 2017 schetste Freek Schravessande de volgende ontwikkeling die in korte tijd heeft op het gebied van obstacle runs heeft plaatsgevonden:

‘De superglijbaan is een “doorontwikkelde” versie van een exemplaar dat bij eerdere edities is gebruikt, zegt de organisatie. Die eerdere versie was een stuk kleiner: 3,7 meter hoog en 6,5 meter lang. Maar alle organisatoren van obstakelruns zien dezelfde trend: hindernissen moeten hoger, groter, spannender om publiek en deelnemers te trekken en te blijven trekken. Vergelijk de obstakels van dit jaar maar eens met die in 2012, toen in Nederland de allereerste run in Hellendoorn werd gelopen, naar Duits voorbeeld. De 3.500 deelnemers vermaakten zich met hooibalen, een bak water en autobanden.’

Daarnaast stellen respondenten vraagtekens bij de vraag of alle vrijwilligers voldoende getraind en voorbereid waren op hun verantwoordelijke taak om toezicht te houden en om veiligheidsinstructies te geven. De mate van voorbereiding is naar onze ervaring van invloed op hun overtuigingskracht richting de deelnemers. In de voorbereiding is wel gesproken over het instrueren van de vrijwilligers, maar de verschillende risico's omtrent het gedrag van deelnemers hebben mogelijk onvoldoende aandacht gekregen, zo geven onze gesprekspartners aan.

Ten slotte zijn er ook opmerkingen te plaatsen rond de anticipatie op de grote groepen deelnemers. De ervaringen van deelnemers op de volgende dag waren niet op alle punten positief. Op zondag verliep de start chaotisch: er ontstonden – in de hitte, zonder extra voorziening van drinkwater – forse rijen en de plaats van deze ophoping van mensen (bij een tunnel) was niet ideaal. Ook onderweg ontstonden er bij verschillende hindernissen opstoppingen. In de enquête van de organisator na afloop stond de vraag/stelling ‘Er ontstonden geen opstoppingen bij de hindernissen’. Daarop antwoordde maar liefst 84 procent met (helemaal mee) oneens. Toch maakte bijna niemand een opmerking over de onveiligheid van de hindernissen.

De overheid

Een derde actor in deze casus betreft ‘de overheid’. Hoewel er gedurende het jaar veel evenementen in Venlo plaatsvinden, is VenloStormt zeker een evenement dat aanspreekt en in enkele jaren tijd een grote naamsbekendheid heeft opgebouwd. Er waren veel Venloenaren als vrijwilliger betrokken en naast vele duizenden bezoekers kwam ongeveer de helft van de deelnemers uit Venlo, waarmee het echt een Venlo's evenement was.

Er was de gemeente weliswaar veel aan gelegen dat het evenement zou plaatsvinden, maar zeker niet tegen elke prijs. De gemeente en de hulpdiensten hechtten veel waarde aan een zo veilig mogelijk evenement. De gemeente vond een uitgebreid vergunningsproces en een goede gezamenlijke voorbereiding (met hulpdiensten en de evenementorganisatie) daarom van groot belang. Het vergunningsverleningsproces mocht niet beperkt blijven tot een schriftelijke exercitie en een formele handtekening van de burgemeester; er diende middels scenario's en een doorleefsessie ook een gevoel voor de risico's te worden ontwikkeld. De betrokkenen moesten weten wat ze aan elkaar hadden. De gemeente achtte zich zeker medeverantwoordelijk voor de veiligheid en gaf ook niet lichtzinnig de (zeer uitgebreide) vergunning af.

De gemeente geeft een vergunning af, maar wil natuurlijk ook dat in lijn hiermee wordt gewerkt en ziet dan dus toe op de naleving van de vergunningsvoorschriften. In deze casus lag het zwaartepunt van de gemeentelijke rol sterk bij de voorfase en veel minder bij het toezicht ten tijde van het evenement. Wij zien dat bij andere evenementen gemeentelijke functionarissen soms meer toezicht (uiteraard zijn er ook vele situaties waar dat niet geschied!) houden op het gestelde in de vergunning. Dat geldt voor alle vormen van mogelijke onveiligheid. Daarbij gaat het zeker niet alleen om het puur formele toezicht maar ook gewoon om rond te lopen, indrukken op te doen. Bij de Rotterdamse 'Harbour Run' heeft een GHOR-adviseur een 'signalerende en begeleidende rol'. Alhoewel dit geen toezichthoudende rol is, loopt deze functionaris tijdens evenement rond om na te vragen bij EHBO-posten en bij andere betrokkenen in de geneeskundige hulpverlening of alles duidelijk is en of het klopt met hetgeen is afgesproken. Daarmee wordt naleefgedrag gestimuleerd én leert de gemeente tegelijk waar mogelijk (onvoorziene) risico's bestaan.

Naast de gemeente Venlo was ook de Provincie Limburg betrokken. Zij was een van de grotere sponsors van VenloStormt. Als tegenprestatie wenste de provincie dat de organisatie zou proberen zoveel mogelijk langdurig werklozen bij het evenement te betrekken door deze personen vrijwilligerswerk te laten doen. Daarmee zou de evenementorganisatie een bijdrage leveren aan het (re)activeren van deze groep. Ook deze overheid had daarmee belang bij dit evenement.

4.2 Waar ligt een ieders verantwoordelijkheid?

Hoever reiken nu de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren? Wie is waarvoor verantwoordelijk, of is dat niet zo duidelijk aan te geven en is er eerder sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid?

4.2.1 De deelnemers

Natuurlijk hebben in de eerste plaats de deelnemers (of bezoekers) van een evenement een verantwoordelijkheid voor hun eigen veiligheid. Dat geldt voor een obstacle run, maar ook voor een muziek- of popfestival. Natuurlijk kan deze verantwoordelijkheid per evenement verschillen. Bezoekers aan bijvoorbeeld de monstertruckdemonstratie in Haakbergen in 2014 hadden wellicht zelf een inschatting kunnen maken dat een dergelijk gevaarte niet op een plein – zo dicht in de nabijheid van de toeschouwers – hoorde te rijden, maar zij waren niet gewaarschuwd voor een situatie waarin het mis zou gaan. Evenzo mogen deelnemers aan VenloStormt ervan uitgaan dat de hindernissen goed zijn doordacht.

Bij de ingestorte trap in Utrecht (2006) lag het weer anders. Degenen die op de trap van de kademuur stonden, konden niet weten dat deze niet gemaakt was voor een groot aantal (swingende) mensen, maar tegelijkertijd was het ook weer niet zo vreemd dat de (houten) trap daarvoor niet was bedoeld of gebouwd. Toen in 2001 tijdens de DanceValley in Velsen enkele tientallen jongeren onderkoeld raakten, nadat het hevig was gaan regenen, werd er achteraf (ook) gewezen op de zelfredzaamheid van bezoekers. Het slechte weer kwam immers niet geheel onverwacht, gezien de weersverwachtingen. Bepaalde voorzorgsmaatregelen hadden bezoekers dus wel kunnen nemen. Hoeveel moeite zou het zijn geweest als de jongeren een regenjas of grote plastic zak hadden meegenomen? Nadien werd het bijna een 'must' dat organisatoren dergelijk noodmateriaal op voorraad zouden hebben, 'voor het geval dat'.

De verantwoordelijkheid van deelnemers aan obstacle runs komt dan ook – in vergelijking met het bovengenoemde rijtje (Haaksbergen, Utrecht en Velsen) – meer overeen met de situatie in Velsen of Utrecht, dan met de situatie in Haaksbergen. Bij een obstacle run hebben deelnemers duidelijk een eigen verantwoordelijkheid voor hun veiligheid. Zij hebben min of meer een (morele) verplichting zich voldoende voor te bereiden, kennis te nemen van de situatie, voldoende getraind te zijn en ook gedurende de run voldoende oog te houden op de situatie en de risico's en daar naar te handelen (bijvoorbeeld door een hindernis over te slaan). Maar ook mogen ze ervan uitgaan dat de organisator van dit soort evenementen een zo veilig mogelijk parcours opbouwt en gedurende de dag ervoor zorgt dat zo snel en adequaat mogelijk op afwijkingen (c.q. incidenten) wordt gereageerd.

4.2.2 De organisator

In ons rechtstelsel wordt bij de organisator van evenementen een cruciale verantwoordelijkheid voor een goed verloop van het evenement gelegd. Natuurlijk kunnen en moeten anderen – en vaak is dat in ons land 'de overheid' – een rol hebben in de controle, het toezicht en de handhaving van de veiligheid, maar nooit zal dat de verantwoordelijkheid van de organisator teniet doen. Een vergunning is geen vrijbrief; het schept veeleer verplichtingen. In Enschede en Volendam lieten de gemeenten weliswaar steken vallen die mede een rol speelden bij de noodlottige calamiteiten in beide steden, maar bij beide calamiteiten lag primair de verantwoordelijkheid bij respectievelijk de eigenaar van de vuurwerkopslag en het desbetreffende café. Ook in de casus VenloStormt 2017 is het terecht om te stellen, dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het evenement primaire bij de organisator lag. Stichting VenloStormt organiseerde het evenement, bouwde het parcours, had bij inschrijving (of al vooraf) contact met de deelnemers en zo verder. Overigens bleek uit de gesprekken, dat de evenementorganisatie deze verantwoordelijkheid zelf ook zo voelt.

4.2.3 De overheid

Naast organisator en de deelnemers zijn er ten slotte nog 'derden'. In Nederland wordt daarmee vaak de lokale overheid bedoeld. Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn geworden dat na calamiteiten vaak naar de (lokale) overheid wordt gekeken, maar dat deze zelden de primair verantwoordelijke partij zal zijn. Het zijn uitzonderlijke gevallen waarin dat wel zo was. Na de fatale brand in het cellencomplex op Schiphol bijvoorbeeld was de overheid zo ongeveer de enige verantwoordelijke partij (als bouwer, eigenaar én beheerder van het complex en als toezichthouder/controleur). Een dergelijke situatie is echter vrij uitzonderlijk. Wel komt het bij evenementen geregeld voor – hoewel dat bij VenloStormt niet geval was – dat de gemeentelijke overheid het evenement (mede-)organiseert. In die gevallen is de gemeente zowel aanvrager als verlener en handhaver van de vergunning. Dan rijst al snel de vraag wie dan (als onafhankelijke partij) toezicht houdt. Bij VenloStormt was er echter voldoende scheiding van verantwoordelijkheden en toonden de betrokken actoren rolvastheid. Er was in het voortraject voldoende samenwerking tussen de organisator en de gemeente zonder dat dit leidde tot een 'versluitende' situatie. Het feit dat sommige gemeenteambtenaren als vrijwilliger voor de evenementorganisatie werkzaam waren leidde niet, voor zover wij dat hebben kunnen nagaan, tot lastige situaties. Er was een gezamenlijk belang: een groots evenement in Venlo organiseren met en voor de inwoners van de stad. Daarbij was ook de veiligheid van het evenement een gezamenlijk belang van de betrokken actoren.

In de enquête die wij in het kader van deze evaluatie onder deelnemers aan obstacle runs hebben uitgezet, was ook de vraag opgenomen waar volgens de respondent de primaire

verantwoordelijkheid ligt voor de veiligheid van dit soort evenementen.¹³ De respons op deze vraag bleek aan te sluiten bij de teneur van het hier besproken dilemma. De antwoorden van de respondenten waren redelijk gelijkmatig verdeeld over 'de deelnemer' en 'de organisator'. Slechts een kleine minderheid (5 procent) was van mening dat de overheid primair verantwoordelijk is. Van degenen die een ander antwoord gaven (11 procent), gaf een deel aan dat de verantwoordelijkheid niet bij één partij ligt, maar bij zowel deelnemers als de organisator.

Het is dan ook de vraag hoe ver de medeverantwoordelijkheid van de gemeente (in dit geval) nu strekt. Betekent een handtekening van de burgemeester onder de vergunning een (zekere mate van) garantie dat het evenement veilig is? Dient de gemeente zelf zicht te hebben op alle veiligheidsrisico's en bekend te zijn met alle in's en out's van de afzonderlijke hindernissen? Is Venlo wellicht een tweede Haaksbergen? Wij vinden van niet.

Venlo, geen tweede Haaksbergen

Na het ongeval in Haaksbergen met de monstertruck (op 28 september 2014) oordeelde de rechter dat de gemeente Haaksbergen vooraf helemaal geen risico-inschatting had gemaakt voor de stunt met de monstertruck. 'Er was geen concreet beeld van wat er tijdens de stunt zou gebeuren en welke risico's er waren.'¹⁴ De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) constateerde dat de burgemeester en de ambtelijke organisatie geen kennis hadden genomen van de specifieke inhoud van het evenement. Hierdoor had de normstellende taak van de gemeente geen invulling gekregen (OvV, 2015, p. 6). De OvV formuleerde ten behoeve van het college van B&W de volgende aanbeveling:

'Richt de verlening van de evenementenvergunning in als een veiligheidskritisch proces, waarin de burgemeester en de behandelend ambtenaren zich er actief van vergewissen dat de organisator van het evenement de risico's kent en deze zodanig beheerst dat de openbare veiligheid niet in gevaar komt. Investeer daartoe in de kennis en vaardigheden van ambtenaren belast met de vergunningverlening. Positioneer de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar en stel hem in staat doorlopend zicht te houden op de kwaliteit van de vergunningverlening. Hierbij is de openbare veiligheid zijn belangrijkste richtsnoer' (OvV, 2015, p. 68).

Een dergelijk oordeel zal naar aanleiding van de gebeurtenissen in Venlo niet snel gegeven worden. Er is door de gemeente (in samenspraak met de organisator en de hulpdiensten) een behoorlijk uitgebreid voortraject doorlopen van de mogelijke risico's van het evenement, waarbij tevens is ingezoomd op een aantal specifieke risico's van afzonderlijke hindernissen. De burgemeester is duidelijk bij dat traject betrokken geweest en heeft zich goed laten informeren over de specifieke kenmerken van deze editie van het – al drie keer eerder georganiseerde – evenement. Dat het op zaterdag misging was vooral een ongelukkige samenloop van omstandigheden.

Achteraf kan wel geconstateerd worden (maar het is dan altijd veel eenvoudiger 'oordelen') dat bij betrokkenen (de organisator en gemeente) te weinig inzicht bestond in de combinatie van risicovolle factoren van in ieder geval hindernis 14. Tegelijkertijd is er weinig reden de gemeente dat te verwijten. Bij meer klassieke fysieke risico's als een brand of het omvallen of instorten van een tribune of hindernis is het redelijk voor de hand liggend dat de gemeente daarop toeziet. In dit geval was feitelijk de combinatie van te dicht achter elkaar, de 'lancering' en het troebele water het probleem. Dat vooraf bedenken zal niet eenvoudig zijn.

¹³ Een beschrijving van de enquêteresultaten is opgenomen in de bijlagen.

¹⁴ Uitspraak Rechtbank Overijssel d.d. 25 oktober 2015 in zaaknummer AWB 15/838; ECLI:NL:RBOVE:2015:4794.

5 Conclusies en aanbevelingen

Een centrale vraag in deze evaluatie was of – en zo ja wat – de gemeente Venlo in het kader van haar rol als vergunningverlener meer of anders had kunnen doen. In hoeverre zou een andere of steviger rol van de gemeente hebben bijgedragen aan het verkleinen van de kans op een (noodlottig) ongeval en een mogelijk veiliger verloop van VenloStormt? Wat valt daarover uit deze casus te leren? In dit hoofdstuk zetten we onze bevindingen op een rij.

5.1 Risico's en verantwoordelijkheid

Risico's

Het is per definitie lastig een casus objectief te beschouwen met de kennis achteraf. Als bekend is welk probleem zich heeft voorgedaan, is het niet zo heel moeilijk om vervolgens allerlei verhandelingen te houden over waar het aan schortte of hoe het anders had gekund of gemoeten. Ook is de kans groot dat men in de klassieke val van de 'risico-regel-reflex' belandt: de oplossingen en aanbevelingen geven wel een antwoord op het probleem dat zich in een bepaalde casus voordeed, maar gaan vaak nauwelijks verder dan dat. De organisatie en de gemeente kunnen bijvoorbeeld verschillende maatregelen nemen om een eventueel vergelijkbaar ongeval te voorkomen (aangebrenge toegangspoortjes, gescheiden banen, een fijnmazig net, een boot met sensor, beter opleiden van duikers ect.). Maar er zijn ook weer allerlei andere scenario's te bedenken. Wij willen daarom waarschuwen niet toe te geven aan deze 'risico-regel-reflex'. Een volgende keer zullen problemen zich waarschijnlijk anders manifesteren. Het is een illusie te denken dat alle onheil kan worden uitgebannen of dat men daarop volledig geprepareerd kan zijn.

Wij hebben geconstateerd dat alle drie partijen (deelnemers, de evenementorganisatie en de overheid) om verschillende redenen belang hechtten aan dit evenement. Toch denken wij niet dat deze belangen zo dominant waren dat de risico's uit het oog zijn verloren en de veiligheid ondergeschikt is geraakt. Wel bleek er onvoldoende aandacht voor de combinatie van mogelijke risico's. Wij vinden dat er beter had kunnen worden nagedacht over de risico's van in ieder geval de opstelling en het functionele gebruik van hindernis 14. Het ongeval deed zich nu voor op zaterdag, de wedstrijddag. Daarmee zijn de risico's van de zondag wat buiten beeld geraakt. Sommigen van degenen die wij in het kader van deze evaluatie spraken, stelden terecht de vraag hoe op zondag de situatie rond de Superglijbaan zou zijn geweest wanneer vele honderden 'funners' in korte tijd met hoge snelheid van de glijbaan waren gegleden. Wij denken dat wanneer vele tientallen runners zo kort achter elkaar de Superglijbaan waren afgegaan, de situatie gemakkelijk onbeheersbaar en onverantwoord zou zijn geworden. Als er met zo weinig deelnemers op zaterdag al een botsing was, zou daar op zondag ook sprake van zijn geweest. Dan was niet het wedstrijdelement, maar het grote aantal (ongetrainde) deelnemers het probleem geweest. Al met al kan de vraag worden gesteld of deze hindernis wel in het parcours had mogen worden opgenomen.

Vanuit een anticipatie-perspectief leert deze casus dat meer systematisch aandacht voor de functionele of gebruiksveiligheid van de hindernissen alsook voor de veiligheid in en op het water wenselijk is. Met de kennis achteraf kunnen wij constateren dat juist de combinatie van deze risico's weinig aandacht heeft gekregen. Dat komt mede omdat de gemeente (en waarschijnlijk ook de organisator) de deskundigheid ontbeerde om een goede inschatting te kunnen maken. Verschillende van onze gesprekspartners gaven aan dat een beter inzicht in de risico's van hindernissen kan worden verkregen als een (meer) diverse groep experts zich verdiept in de mogelijke risico's van elke hindernis afzonderlijk. Daarbij speelt zeker het risico van de (troebele) Maas een belangrijke rol. Als er iets misgaat, is er immers geen garantie dat duikers een persoon altijd tijdig uit het water kunnen halen. Nu was onduidelijk welke hindernissen wel en welke hindernissen geen extra aandacht behoeften, vooral omdat de expertise hierover ontbrak. Bij volgende (grote) evenementen zal de gemeente zich daar meer rekenschap van moeten geven.

Verantwoordelijkheden

Wij denken dat de gemeente Venlo in het voortraject behoorlijk veel heeft opgepakt en zich terecht niet alleen heeft gericht op het opstellen van een veelomvattende vergunning. De kracht van dit vergunningsproces zat vooral in het frequente overleg met de organisator, het nadenken over scenario's en de doorleefsessie met verschillende betrokkenen van publieke en private zijde. De gemeente (en de organisator) had oog voor een breed scala aan mogelijke risico's, zoals instorting van een hindernis, crowd control, openbare orde problemen, verkeersopstoppingen in en rond Venlo, extreem weer, besmettingsgevaar et cetera. Er werd een doorleefsessie gehouden om niet alleen de veiligheid in theorie te beschouwen, maar ook om deze op meer praktische wijze (gezamenlijk) te ervaren. Er werd ten behoeve van de vergunning een hindernis opgebouwd die door de brandweer uitvoerig werd 'getest' (Vuurstormt). Er werd extra aandacht geschonken aan specifiek de Superglijbaan, de hindernis waar het noodlottige ongeval plaatsvond. Natuurlijk kan achteraf altijd worden geroepen dat men meer had kunnen doen, maar ons inziens wordt door een gemeente niet vaak een zo intensief traject bewandeld voorafgaand aan een evenement.

De inspanningen lieten echter onverlet dat zich op zaterdag een noodlottig ongeval voordeed. Feitelijk had dit ongeval weinig relatie met de thema's waar de gemeente zich vooraf op richtte. Dit betekent niet dat de gemeente zich op de verkeerde risico's richtte, maar wel dat het potentieel aan risico's groter was dan waar men vooraf rekening mee hield. Wat dan resteert is de vraag of de verantwoordelijkheid voor het *veilig gebruik* van hindernissen mede bij de gemeente ligt.

Net als bij de risico's van obstacle runs, zijn ook in de verantwoordelijkheidsverdeling drie actoren te onderscheiden: de deelnemers, de organisator en de gemeente. Uiteraard kan een gemeente niet voor het gehele verloop van de obstacle run verantwoordelijkheid dragen (dan zou immers de gemeente net zo goed zelf het evenement kunnen organiseren). Uitgangspunt bij de verdeling van verantwoordelijkheden is dat de gemeente verantwoordelijk is voor de *openbare veiligheid*. De organisator en ook de deelnemers zijn primair verantwoordelijk voor het veilig verloop van de hindernissenloop. De gemeente mag ervan uitgaan dat de organisator voldoende oog heeft voor de wijze waarop de hindernissen door verschillende groepen deelnemers worden gebruikt. Het zou in dat opzicht natuurlijk goed zijn als de organisatoren van dit soort evenementen onderling (bijv. via een brancheorganisatie) regels en veiligheidseisen zouden afspreken of komen tot een vorm van certificering. Bij twijfel zou de gemeente alsnog gebruik kunnen maken van externe deskundigen die haar op dit vlak kunnen adviseren. De krijgsmacht – partner in de

veiligheidsregio – is bij uitstek een organisatie die veel ervaring heeft met hindernis- en stormbanen. Ook de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zou in dit verband door de gemeente om advies kunnen worden gevraagd. De NVWA heeft immers de nodige expertise over speeltoestellen, kermisattracties e.d.

Conclusies

- In deze casus onderscheiden wij drie actoren: de deelnemers, de organisator en de (lokale) overheid. Voor alle drie de actoren waren er baten, maar ook risico's aan het evenement verbonden. Voor de deelnemers lagen deze in de sportieve prestatie en uitdaging ('iets heel anders dan een marathon'). Voor de organisator leverde het financieel iets op, maar dan mocht er natuurlijk ook niks misgaan. Voor de gemeente leverde het evenement een mooie bijdrage aan de recreatieve voorzieningen van Venlo; een mooie vorm van city-marketing en tegelijkertijd een evenement dat veel inwoners uit de stad en omgeving aansprak (hetzij als deelnemer, toeschouwer of vrijwilliger). Ook daar tegenover stond dat het evenement wel veilig en voorspoedig moest verlopen.
- De deelnemers konden – om risico's te beperken – zich voorbereiden, trainen en als zij dat nodig dachten een hindernis overslaan. De organisator probeerde een uitdagend parcours te bieden maar ook ongelukken zo veel als mogelijk te voorkomen. Dat zou immers – aangezien de organisatie volgend jaar opnieuw iets dergelijks wil organiseren – slecht zijn voor de naam/reputatie. De gemeente werkte in samenspraak met de organisator en de hulpdiensten aan een zo veilig mogelijk evenement. Eventuele problemen of een ongeval, zoals zich nu voordeed, zijn (ook) voor een gemeente natuurlijk heel vervelend.
- Bij de voorbereiding op dit evenement is door alle betrokkenen het nodige werk verzet en is zeker niet over één nacht ijs gegaan. Er was aandacht voor vele soorten risico's en in het vergunningetraject hebben de betrokken actoren ook verschillende waardevolle overlegmomenten gehad om risico's te verminderen, dan wel zich voor te bereiden op een adequate effectbeheersing.
- Wij constateren dat obstacle runs (ook deze) een heel scala aan mogelijke veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Zo zijn er risico's die gekoppeld zijn aan het feit dat het een groot evenement betreft: de aan- en afvoer van deelnemers, crowd control, openbare orde, fysieke risico's (in dit geval bijvoorbeeld brand, instorting of het omvallen van hindernissen), slechte weersomstandigheden etc. Daarnaast zijn er ook risico's specifieke verbonden aan de obstacle run zelf: uitputting en andere fysieke malheur van deelnemers, ongevallen op en rond de hindernissen, incidenten in het water (inclusief besmetting door verontreinigd water).
- Bij de voorbereiding op de obstacle run was de aandacht vooral gericht op 'klassieke' risico's en veel minder op de water gerelateerde risico's en de functionele of gebruiksveiligheid van hindernissen. Er zijn waarschijnlijk ook weinigen in Nederland die inzicht hebben in dergelijke risico's van obstacle runs. Het gaat hierbij dan ook deels om andere (meer specialistische) kennis dan de reguliere diensten (politie, brandweer, GHOR/GGD, gemeente) in huis hebben, maar die mogelijk wel bij partner-organisaties (bijvoorbeeld de krijgsmacht of de NVWA) aanwezig is. Wij constateren dat expertise op dit vlak slechts in beperkte mate 'erbij' gehaald is.

- Hoewel wij vinden dat sommige risico's te weinig aandacht hebben gekregen, vinden wij tegelijkertijd ook dat risico's inherent verbonden zijn aan een obstacle run. Het is nu eenmaal zo, dat er wel eens wat fout kan gaan. Zo kijken wij ook tegen het ongeluk aan zoals zich dat op zaterdag voordeed. Het dramatische ongeval was, voor zover wij hebben kunnen nagaan, vooral een incident; een ongelukkige samenloop van omstandigheden.¹⁵ Met name betrof dat de combinatie van de kenmerken van de betreffende hindernis (nr. 14), het wedstrijdelement (tijdloop) en de 'ondoorzichtige' Maas. Tegelijkertijd zou een dergelijk dramatisch ongeval een dag later (als de hindernis onderdeel van de run zou zijn geweest) ons minder verbaasd hebben.
- Tegelijkertijd betekent voorgaande conclusie niet dat de organisatie, de gemeente en/of misschien de deelnemers niets uit deze situatie zouden kunnen leren. Echter; ook met het doorvoeren van geleerde lessen is er geen garantie dat zich nooit een onverwacht ongeval meer zal kunnen voordoen. Mogelijk wordt de kans erop (iets) verkleind.
- Hoewel op zondag zich geen grote problemen voordeden, verliep alles bepaald niet vlekkeloos (te druk bij de start, opstoppingen bij hindernissen). Wij denken dat – als hindernis 14 die zondag ook onderdeel van het parcours was geweest – er een reële kans was dat zich op zondag bij de betreffende hindernis met duizenden deelnemers in enkel uren tijd wel problemen zouden hebben voorgedaan. Dat deze hindernis uit de run is gehaald, is ons inziens dan ook een verstandige beslissing.
- De drie actoren hebben verschillende bevoegd- en verantwoordelijkheden. Bij de deelnemers ligt vanzelfsprekend een belangrijke eigen verantwoordelijkheid. Zij dienen zich goed voor te bereiden; getraind te zijn en een goede inschattingen te maken van de eigen mogelijkheden en beperkingen. De organisator draagt de primaire verantwoordelijkheid voor het evenement. Zij (de organisator met inbegrip van de door de organisator ingezette betaalde krachten en vrijwilligers) organiseert het 'event'. De gemeente ten slotte geeft de vergunning af en heeft een secundaire verantwoordelijkheid (met name voor de openbare veiligheid).
- De medeverantwoordelijkheid van de gemeente voor een goed verloop van het evenement gaat ons inziens niet zo ver dat de gemeente zelf een volledig zicht zou moeten hebben op de (functionele) veiligheid van alle afzonderlijke hindernissen. Primair moet de gemeente kunnen terugvallen op de expertise en (bewezen) professionaliteit van de organisator. Kwaliteitsborging door de sector zelf zou daarom goed zijn. Daar waar de gemeente (nog) twijfelt, zou men wel een beroep moeten (kunnen) doen op externe deskundigheid. Ook is het goed als de gemeente op de dag(en) zelf toezicht houdt en zich daarmee een goed beeld vormt.

5.2 Aanbevelingen

Uit deze casus zijn uiteraard verschillende lessen te trekken. In bijlage 2 hebben wij – mede op basis van de gesprekken die wij voerden – een overzicht opgenomen van verbeterpunten die specifiek op dit incident betrekking hebben (en daarmee ook kenmerken vertonen van de

¹⁵ Belangrijk daarbij is (nogmaals) te herhalen dat wij - mede vanwege het toen nog lopende strafrechtelijke onderzoek - , niet met alle betrokkenen hebben gesproken.

bekende 'risico-regel-reflex'). Wij doen hier meer algemene aanbevelingen voor de gemeente Venlo, die overigens ook voor andere gemeenten opgang kunnen doen.

- De primaire verantwoordelijkheid voor een veilig evenement ligt bij de organisator. Aangezien de populariteit van obstacle runs de laatste jaren snel is gegroeid, zal de sector of een brancheorganisatie zelf werk moeten maken van een keurmerk voor hindernissen en van een set aan verplichtingen richting deelnemers (middels goede informatie vooraf en tijdens het evenement). De snel groeiende populariteit en het ontbreken van normen of sturing vanuit de branche lokken uit dat allerlei bedrijven, ook 'branche-vreemde' instellingen of zelfs gemeenten, een 'run' gaan organiseren zonder over de nodige deskundigheid te beschikken. Daarin ligt een extra argument voor een brancheorganisatie. Dat zou tot verdere professionalisering (en daarmee ook tot normering van de veiligheidseisen rondom obstacle runs) kunnen leiden.
- Gemeenten hebben (logischerwijs) over het algemeen weinig kennis en onvoldoende inzicht in met name de meer specifieke risico's van obstacle runs. Zo ook gemeente Venlo. Dit betekent dat – ook gezien de wens van organisatoren dergelijke runs steeds wat spectaculairder te maken – de gemeente eerder en vaker onafhankelijke deskundigheid van buiten zal moeten inschakelen om meer inzicht te krijgen in thema's als waterveiligheid en functionele veiligheid (bijvoorbeeld deskundigheid van de krijgsmacht of de NWWA).
- Evenementenveiligheid is belangrijk en daarmee heeft het gemeentelijke vergunningsproces een belangrijke waarde. Omdat echter honderd procent veiligheid nooit te realiseren is, en evenementen naast risico's ook allerlei 'opbrengsten' opleveren, zullen we incidenten – hoe vervelend ook – moeten accepteren.¹⁶ De gemeente Venlo zal hierover moeten communiceren naar deelnemers en publiek.
- De gemeente Venlo dient niet alleen in het voortraject alert te zijn op risico's, maar zou ook op de dag(en) zelf (als toezichthouder) een wat steviger rol mogen spelen. Op al hetgeen geëist wordt in een vergunning, zal ook toezicht moeten worden gehouden. Daarmee wordt naleefgedrag gestimuleerd én leert de gemeente tegelijk waar mogelijk (onvoorziene) risico's bestaan.

¹⁶ Uiteraard ontslaat dat de betrokkenen niet om serieus aandacht te schenken aan de mogelijke risico's en het vergunningsproces draagt daaraan bij.

Bijlage 1 – Resultaten van enquête onder deelnemers aan ‘obstacle runs’

1. Achtergrond

In september 2017 heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV een online-enquête uitgezet onder deelnemers aan obstacle runs. Aan de respondenten werd een aantal vragen voorgelegd over de veiligheidsbeleving van dergelijke evenementen. De respondenten werden geworven via obstacle-run-gerelateerde fora en sociale media (voornamelijk Facebook en Twitter).

Na twee weken was de enquête ingevuld door in totaal 369 respondenten. De gemiddelde leeftijd was 35 jaar. Driekwart van de respondenten was man; een kwart was vrouw. Zo'n 40 procent had een Mbo-opleiding afgerond; ruim de helft van respondenten had een Hbo-opleiding (39 procent) of wetenschappelijke studie (12 procent) genoten.

2. Motivatie voor deelname aan obstacle runs

Zoals gezegd werd de vragenlijst voorgelegd aan personen die al dan niet regelmatig aan obstacle runs deelnemen. De voornaamste motivatie om aan dit soort evenementen deel te nemen, is voor ruim de helft (52 procent) van alle respondenten het ‘sport-element’. Een andere reden die vaak werd genoemd, was het plezier dat men beleeft (38 procent). Slechts 3 procent van de respondenten neemt vooral deel vanwege het competitie-element.

Fanatieke en gelegenheidssporters

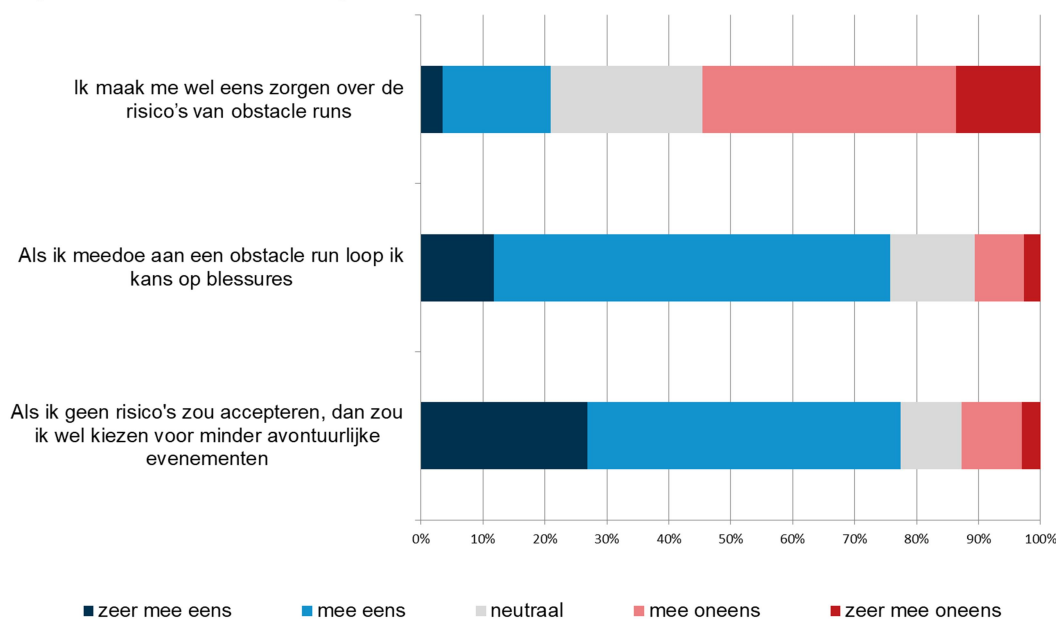
Aan de respondenten is ook gevraagd hoe vaak zij aan obstacle runs deelnemen. Een deel van de respondenten (17 procent) gaf aan in het afgelopen jaar ten minste zeven keer aan een obstacle run te hebben deelgenomen. Deze groep kan worden beschouwd als ‘fanatieke’ sporters. De andere respondenten zijn te beschouwen als ‘gelegenheidssporters’; zij hadden het afgelopen jaar één tot zeven keer aan een obstacle run meegedaan. De antwoorden van beide groepen sporters op de verdere enquêtevragen bleken overigens nauwelijks te verschillen. Waar wel verschillen waarneembaar waren, gaan wij daar later op in.

3. Veiligheidsbeleving van obstacle runs

Obstacle runs zijn niet vrij van risico's. In de enquête is daarom gevraagd of respondenten zich ervan bewust zijn dat obstacle runs riskante evenementen zijn. Uit de antwoorden blijkt dat ruim driekwart (76 procent) van de respondenten beseft dat er kans bestaat op blessures. Zo'n twee op de tien (21 procent) respondenten maakt zich echt zorgen over de risico's. Ruim driekwart (78 procent) van de respondenten is juist van mening dat het accepteren van risico's deel uitmaakt van obstacle runs. Dit komt overeen met de

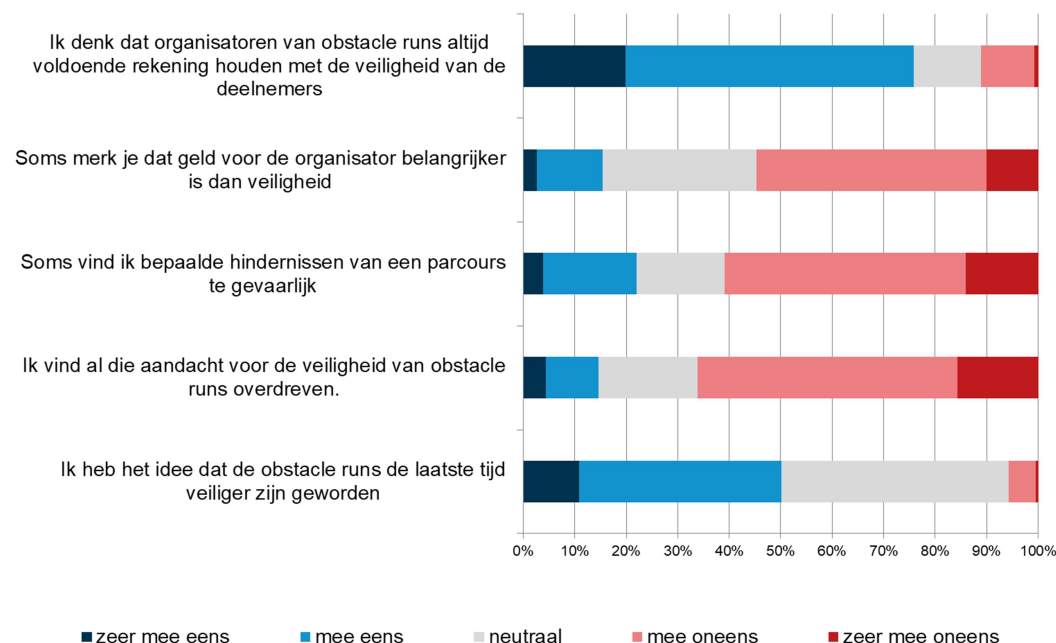
veronderstelling dat de aanwezigheid van risico's de aantrekkingskracht van dergelijke sportevenementen (mede)verklaart (Stephens, 2017).

Figuur 1: Risico-inschatting van obstacle runs door deelnemers (n=369)



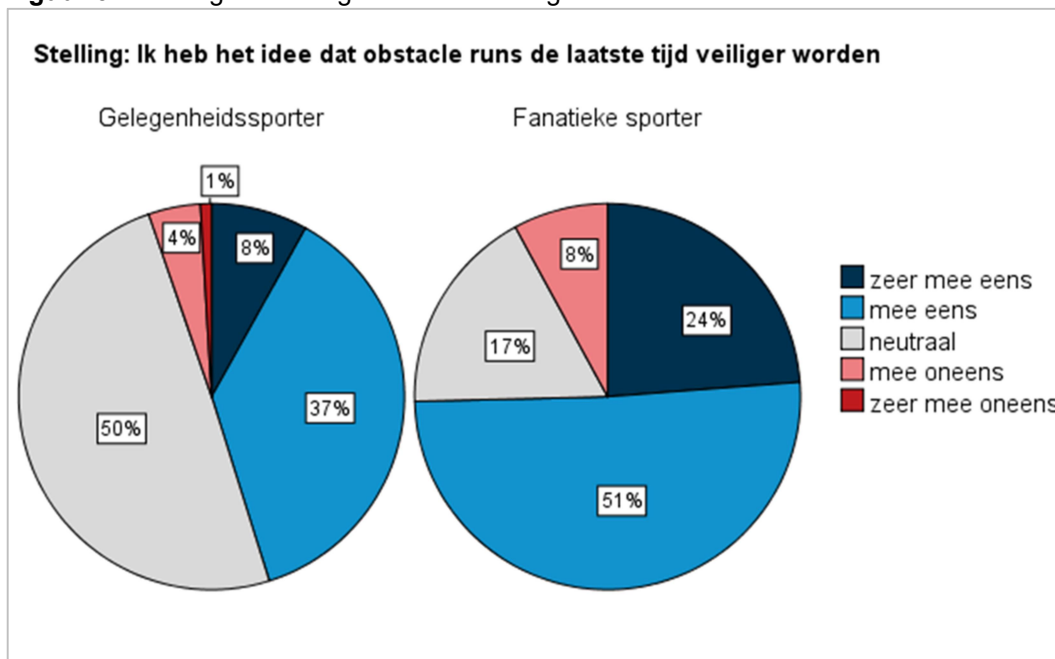
Ondanks het feit dat er tijdens obstacle runs zich diverse incidenten hebben voorgedaan, is het vertrouwen van de respondenten in de veiligheid van dit soort evenementen redelijk groot. Driekwart van alle respondenten (76 procent) is van mening dat organisatoren van obstacle runs altijd voldoende rekening houden met de veiligheid van deelnemers. Ook is meer dan de helft (55 procent) het oneens met de stelling dat voor de organisatoren geld verdienen belangrijker is dan veiligheid. Toch vindt tweederde (66 procent) van de respondenten de aandacht voor de veiligheid voor obstacle runs niet overdreven; 22 procent van de respondenten denkt dat sommige hindernissen te gevaarlijk zijn (zie figuur 2).

Figuur 2: Veiligheidsbeleving van deelnemers ten aanzien van obstacle runs



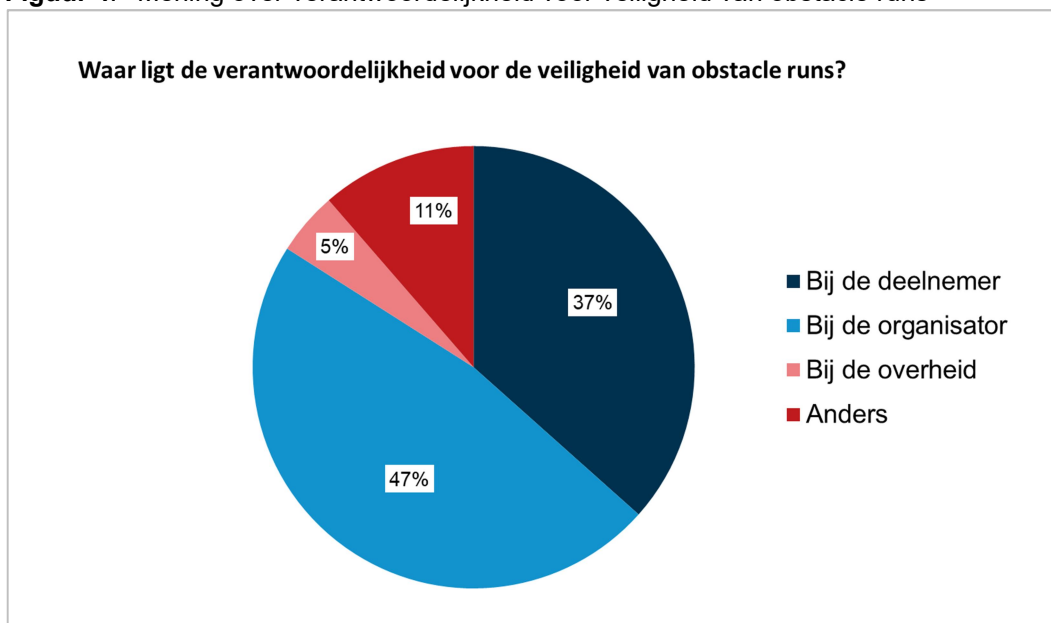
In bovenstaande figuur 2 is ook te zien dat de helft van alle respondenten het (zeer) eens is met de stelling dat obstacle runs de laatste tijd veiliger zijn geworden, maar ook denkt 44 hierover neutraal. Opmerkelijk is dat onder de fanatieke sporters het vertrouwen in de veiligheidsontwikkeling net iets groter is dan onder gelegenheidssporters: Driekwart (75 procent) van de fanatieke sporters vindt dat de obstacle runs de laatste tijd veiliger zijn geworden. Onder de gelegenheidssporters is de mening voornamelijk neutraal (50 procent).

Figuur 3: Mening over veiligheidsontwikkeling obstacle runs



Op de vraag wie primair verantwoordelijk is voor de veiligheid van obstacle runs geeft bijna de helft (47 procent) van de respondenten aan, dat deze verantwoordelijkheid vooral bij de organisatoren van het evenement ligt. Ruim een derde (37 procent) legt die verantwoordelijkheid vooral bij de deelnemer en daarmee bij zichzelf. De overheid wordt door maar 5 procent van de respondenten als primair verantwoordelijk voor de veiligheid beschouwd (zie figuur 4).

Figuur 4: Mening over verantwoordelijkheid voor veiligheid van obstacle runs



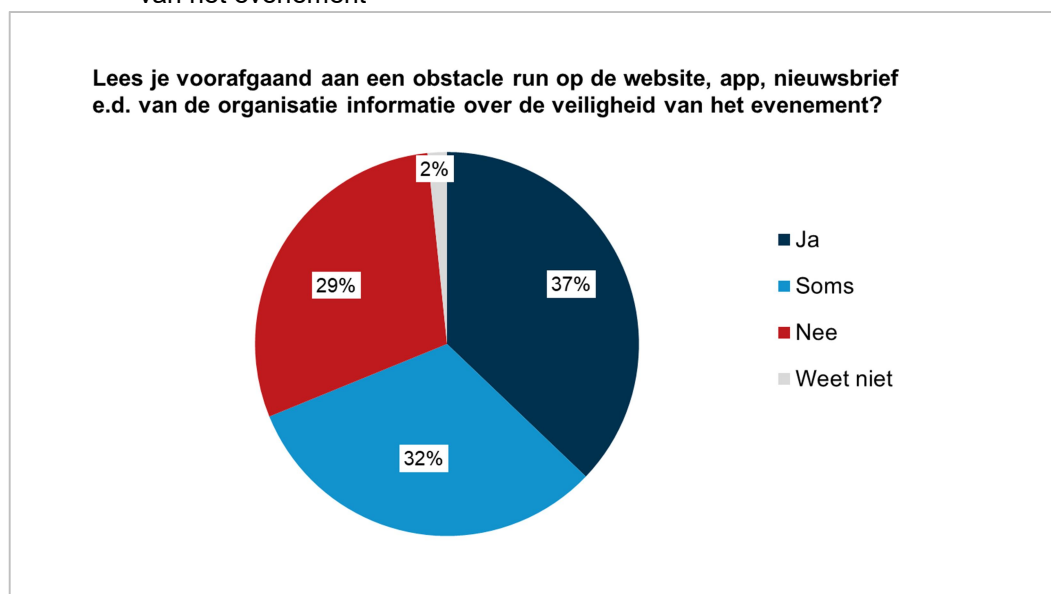
4. Voorbereiding op obstacle runs

De observatie dat ruim een derde van de respondenten zichzelf verantwoordelijk acht voor de veiligheid leidt tot de vraag in hoeverre de respondenten zich dan ook daadwerkelijk voorbereiden op dergelijke evenementen. Dat kan bijvoorbeeld door lichamelijke training, maar ook door vooraf informatie te vergaren over eventuele risico's van hindernissen.

Informatie over mogelijke risico's en veiligheidsmaatregelen

Uit de antwoorden van de respondenten valt op te maken dat 37 procent vrijwel altijd de website e.d. van de evenementorganisatie bezoekt voor informatie over mogelijke risico's en veiligheidsmaatregelen; 32 procent vergaart dit soort informatie ten minste af en toe (zie figuur 5).

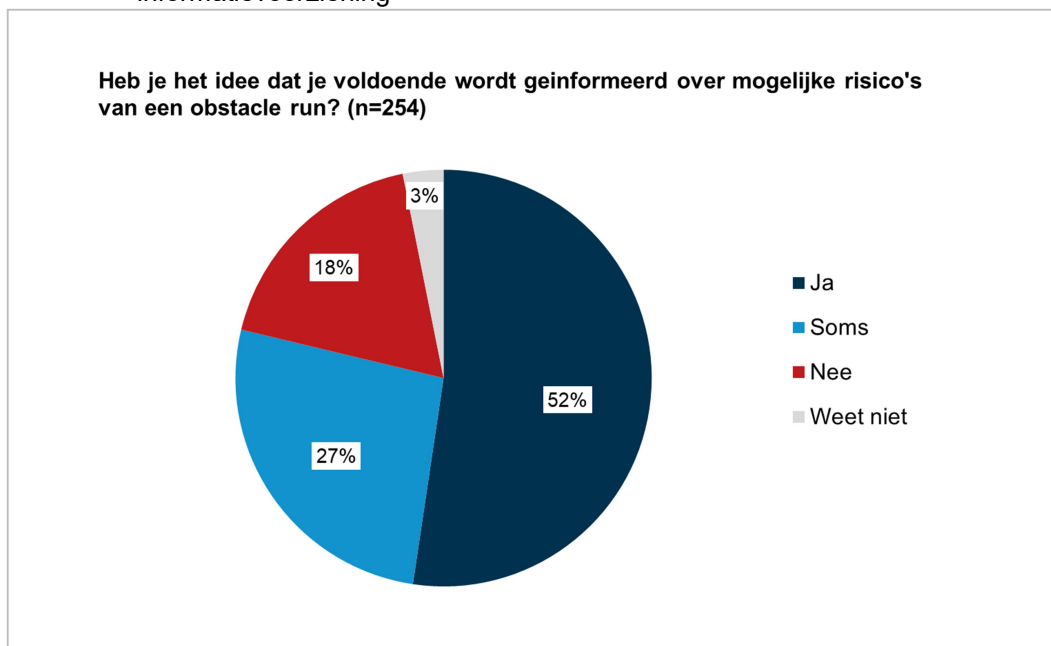
Figuur 5: Zoekgedrag van deelnemers met betrekking tot informatie over de veiligheid van het evenement



Met betrekking tot het zoeken naar informatie over voorbereidingsmogelijkheden kunnen we enig verschil constateren tussen 'fanatieke sporters' en 'gelegenheidssporters'. Van de gelegenheidssporters vergaart in totaal 80 procent in meer of mindere mate informatie. Bij de fanatieke sporters ligt dit percentage op 65 procent en vergaart 35 procent geen informatie over persoonlijke voorbereidingsmogelijkheden. Wellicht is dit te verklaren door een bepaalde mate van ervaring die de fanatieke sporters door een regelmatige deelname aan obstacle runs hebben opgedaan. Het vergaren van (nieuwe) informatie wordt mogelijk door fanatieke deelnemers als niet noodzakelijk beschouwd.

Iets meer dan de helft (52 procent) van de respondenten die informatie over de veiligheid van het evenement tot zich neemt, denkt voldoende te worden ingelicht over de mogelijke risico's van een obstacle run (zie figuur 6).

Figuur 6: Oordeel van deelnemers die (soms) informatie zoeken over de informatievoorziening



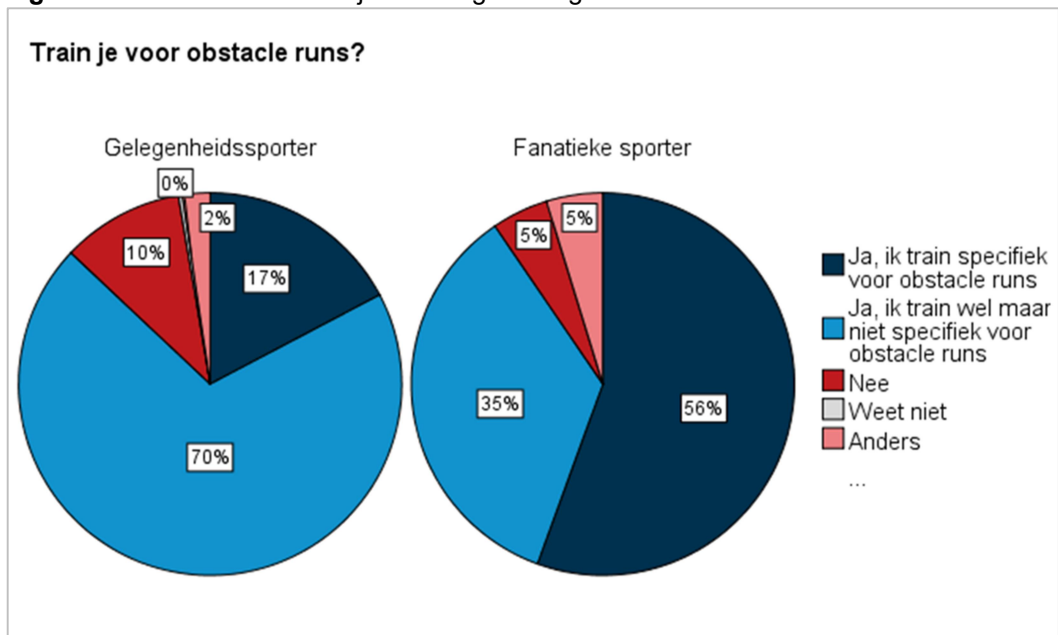
Van alle respondenten die (soms) informatie zoeken over voorbereidingsmogelijkheden gaf 60 procent aan dat ze zichzelf beter kunnen beschermen door de aanbevolen maatregelen. Een kwart weet het niet zeker en 15 procent is niet overtuigd van het nut van de aanbevolen voorbereidingsmogelijkheden. Hierin is geen verschil waarneembaar tussen fanatieke en gelegenheidssporters. Wel is er tussen beide groepen een verschil met betrekking tot de vraag of ze denken de aanbevolen maatregelen ook daadwerkelijk uit te kunnen voeren. Vooral fanatieke sporters hebben vertrouwen in hun eigen vaardigheden: 90 procent gaf aan vóór of tijdens een wedstrijd de aanbevolen maatregelen uit te kunnen voeren. Alhoewel ook het merendeel (70 procent) van de gelegenheidssporters vertrouwen heeft in zijn eigen vaardigheden, is een deel van de respondenten in deze groep onzeker over de uitvoerbaarheid van de maatregelen. Ook hier zou de mate van ervaring met obstacle runs een rol kunnen spelen.

Lichamelijke training

Ruim een derde (34 procent) van de respondenten gaf aan het (zeer) eens te zijn met de stelling "Voor mijn volgende obstacle run moet ik meer gaan trainen". Maar daartegenover was 42 procent van de respondenten het (helemaal) niet met deze stelling eens. (De overige respondenten had geen duidelijke mening hierover).

Met betrekking tot de lichamelijke training voor obstacle runs zijn er verschillen waarneembaar tussen gelegenheidssporters en fanatieke sporters. Meer dan de helft (56 procent) van de fanatieke sporters traint doelgericht voor obstacle runs; daarnaast doet nog eens 35 procent aan meer algemene training. Ook een meerderheid (87 procent) van de gelegenheidssporters traint, maar niet zozeer specifiek voor obstacle runs. In beide groepen is er maar een klein percentage dat zich niet lichamelijk op obstacle runs voorbereidt, namelijk 10 procent bij de gelegenheidssporters en 5 procent bij de fanatieke sporters (zie figuur 7).

Figuur 7: Mate van lichamelijke training voorafgaand aan obstacle runs



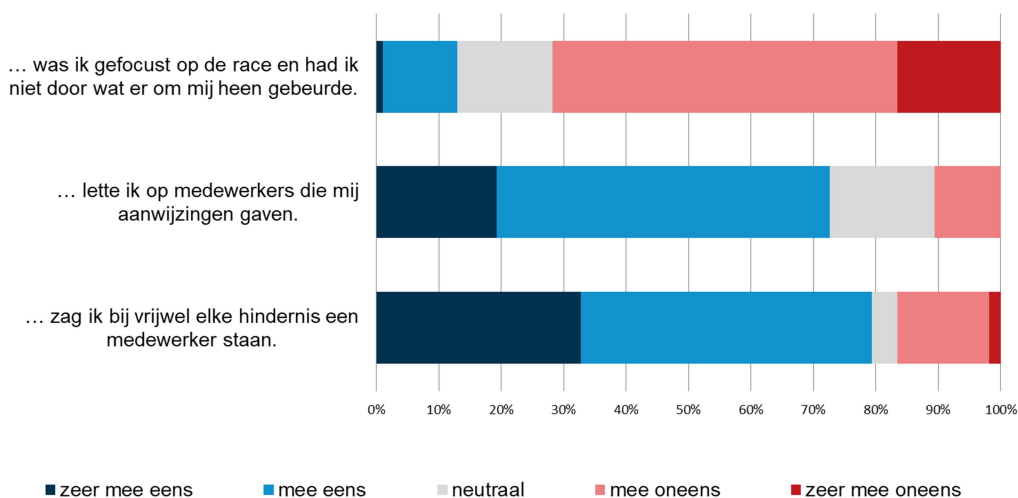
5. Veilig gedrag tijdens obstacle runs

Aandacht voor veiligheidsinstructies

Aangezien de (veiligheids)instructies en het toezicht van medewerkers bij de hindernissen belangrijk zijn voor een veilig verloop van een obstacle run, hebben wij de respondenten gevraagd in hoeverre zij als deelnemer tijdens een wedstrijd deze aanwijzingen waarnemen. Een meerderheid (80 procent) van de respondenten gaf aan zich bewust te zijn van de aanwezigheid van medewerkers bij de hindernissen. Bijna driekwart (73 procent) van de respondenten zegt ook acht te slaan op de (veiligheids)instructies zij geven. Eén op de tien respondenten besteedt hier echter geen aandacht aan. Van de respondenten gaf 13 procent aan tijdens een obstacle run vooral op zichzelf en de race gefocust te zijn en daardoor maar weinig aandacht te hebben voor de aanwijzingen van medewerkers (zie figuur 8).

Figuur 8: Omgevingsbewustzijn van deelnemers tijdens obstacle runs

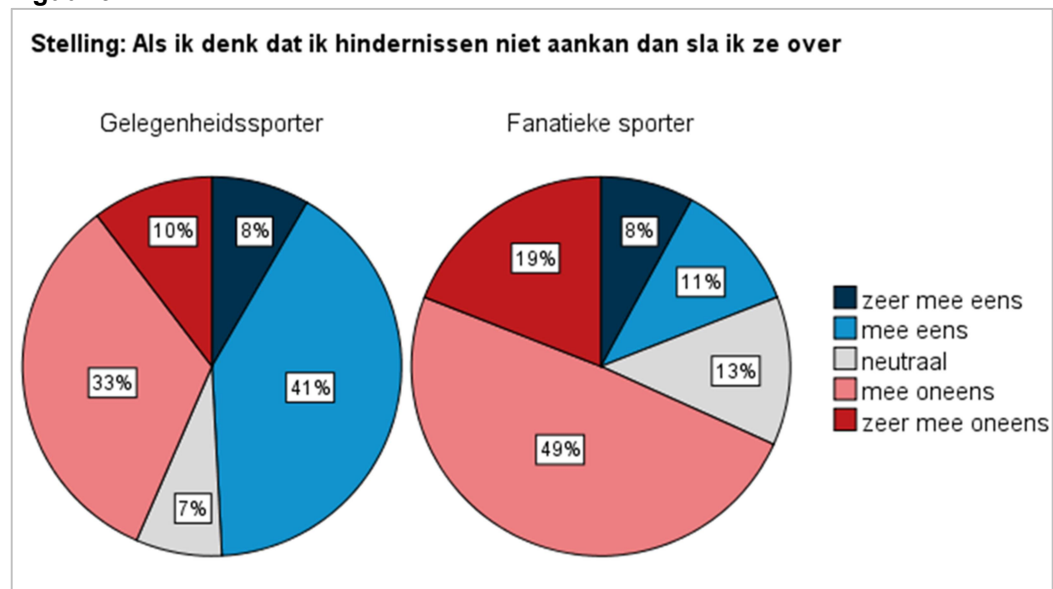
Tijdens mijn laatste obstacle run ...



Over slaan van hindernissen

Een meerderheid (62 procent) van de respondenten gaf aan hindernissen over te slaan als ze deze te gevaarlijk vinden. Ongeveer een kwart (23 procent) van de respondenten was echter deze mening niet toegedaan. Hoewel het antwoord op de stelling geen verschil te zien geeft tussen gelegenheidssporters en fanatieke sporters, is er tussen beide groepen wel een verschil in de reactie op de stelling: "Als ik denk dat ik hindernissen niet aankan, dan sla ik ze over." Van de fanatieke sporters is ruim tweederde (68 procent) het niet met deze stelling eens. De gelegenheidssporters zijn iets terughoudender. Toch zou ook 43 procent van de gelegenheidssporters een moeilijke hindernis niet overslaan (zie figuur 9).

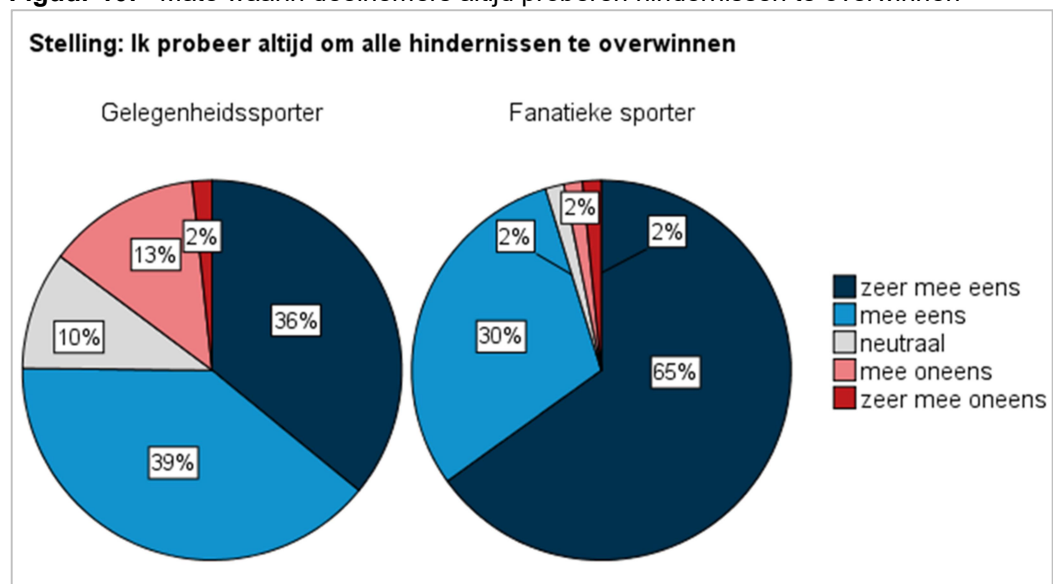
Figuur 9: Mate waarin deelnemers hindernissen overslaan



Het 'overwinnen' van hindernissen

Van de fanatieke sporters gaf 95 procent aan altijd te proberen om alle hindernissen te overwinnen. Onder de gelegenheidssporters was driekwart (75 procent) van de respondenten eenzelfde mening toegedaan en was 15 procent het niet met deze stelling eens (zie figuur 10).

Figuur 10: Mate waarin deelnemers altijd proberen hindernissen te overwinnen



Bijlage 2 – Lessen uit de evaluatiegesprekken

Uit de gesprekken die wij in het kader van deze evaluatie met de gemeente Venlo, de evenementenorganisatie en de hulpdiensten hebben gevoerd, kwam een groot aantal lessen en wensen naar voren met betrekking tot dit ongeval. De lessen zoals hieronder geformuleerd, zijn een directe weergave hiervan:

Met betrekking tot de evenementenvergunning

- Kijk bij de vergunningverlening ook naar (sociaal) gedrag van deelnemers.
- Maak gebruik van externe deskundigheid als je de kennis zelf niet in huis hebt. Vertrouw niet alleen op het enthousiasme van de organiserende partij.
- Ga als gemeente steekproefsgewijs handhaven door te toetsen of de eisen – zoals die in de vergunning staan – ook worden nageleefd.
- Maak de schouw onderdeel van de vergunningsvoorwaarden. Laat het schouwformulier ook ‘tekenen’ door de evenementenorganisatie.
- Het vergunningsproces voor evenementen kan verbeterd worden: het digitale aanvraagstelsel moet worden versimpeld en het is wenselijk dat aanvragen compleet met tekeningen worden ingediend.
- Leg gemaakte afspraken goed vast zodat iedereen kan nalezen wat er is besproken en afgesproken.
- Twee horen meer dan één: zorg dat bij belangrijke gesprekken er altijd twee (gemeente)ambtenaren om tafel zitten.
- Deel kennis met andere regio's: ook andere gemeenten krijgen te maken met evenementen waar zij niet direct kennis van hebben. Ervaringen zijn daarom waardevol om te delen.
- Denk na over het toestaan van hindernissen in het water. Investeer in nieuwe veiligheidsmaatregelen voor in het water: bij evenementen in troebel water is een sonarboot wellicht een vereiste.
- Houd meerdere doorleefsessies in wisselende samenstellingen; dit is een goede manier om elkaar, de risico's en de geldende protocollen te leren kennen.
- Laat het multidisciplinair coördinatieplan (MCP) altijd gelden tijdens een risicovol evenement, ongeacht het aantal bezoekers.
- Maak duidelijke afspraken over crisiscommunicatie: wie doet wat ten tijde van een crisis? En spreek ook af wie het voortouw neemt na afschaling.

Met betrekking tot obstacle runs

- Geef een veiligheidsbeschrijving per hindernis. Beschrijf hierin de mogelijke impact van een obstakel, een risico-inventarisatie, en een protocol hoe vrijwilligers moeten handelen.
- Test hindernissen samen met alle veiligheidspartners van tevoren, zodat er eventuele aanpassingen gedaan kunnen worden.
- Neem als gemeente ook de ervaringen van deelnemers mee.
- Het is een goed idee om binnen enkele dagen na een volgende obstacle run met een groepje ambtenaren en politie- en brandweermensen die daaraan zelf deelnamen, zo mogelijk onder leiding van een deskundige begeleider, te reflecteren over hun

ervaringen met betrekking tot het thema veiligheid (gevaarlijke hindernissen, opvallende zaken gezien, gevoel dat de instructeurs en vrijwilligers deskundig waren e.v.).

- Communiceer expliciet de risico's aan deelnemers, bijvoorbeeld op de homepage van de organisatie, in een nieuwsbrief en op borden bij de start.
- Het is wenselijk om een keurmerk te ontwikkelen voor obstacle runs.
- Haal het wedstrijdelement uit een obstacle run, zodat deelnemers geen tijdsdruk voelen bij het nemen van hindernissen.
- Maak een standaard hindernisbaan die getest en gekeurd is. Dit kan potentiële risico's wegnemen maar werpt de vraag op of de hindernisbaan dan niet verwordt tot 'standaard speeltuin'.
- Maak aparte banen op een glijbaan zodat deelnemers elkaar niet kunnen raken.
- Zet een reddingszwemmer of duiker in per glijdende deelnemer zodat deelnemers één-op-één in de gaten gehouden kunnen worden.
- Betrek de reddingsbrigade al tijdens de vergunningverlening: zij zouden adviezen kunnen geven over veiligheid in en om het water.
- Stel eisen aan de certificering van duikers die meehelpten bij het evenement en laat hen regelmatig oefenen met het zoeken naar drenkelingen in troebel water.
- Instrueer vrijwilligers nog beter hoe deelnemers een hindernis moeten nemen en wat zij moeten doen bij calamiteiten.
- Potentieel gevaarlijke hindernissen moeten altijd begeleid worden door meerderjarigen, het liefst met autoriteit.
- Leg de start en finish verder uit elkaar zodat de drukte op en om het parcours meer wordt verspreid.

Bijlage 3 – Respondenten

Functie	Organisatie
Burgemeester	Gemeente Venlo
Medewerker team Bijzondere Wetten, Vergunningen en Evenementen	Gemeente Venlo
Evenementencoördinator	Gemeente Venlo
Teamleider Sociale Wijkteams en Officier van Dienst Bevolkingszorg	Gemeente Venlo
Coördinator OOV en Officier van Dienst Bevolkingszorg	Gemeente Venlo
Directeur en (mede)oprichter	Stichting VenloStormt
Coördinator Veiligheid en Vergunningen	Stichting VenloStormt
Operationeel expert Gebiedsgebonden politiezorg	Politie Limburg
Dagcoördinator Reddingsbrigade	Reddingsbrigade Venlo
Adviseur Risicobeheersing en Beroepsbrandweer Venlo	Veiligheidsregio Limburg-Noord
Adviseur Risicobeheersing Evenementen en Officier van Dienst GHOR	Veiligheidsregio Limburg-Noord
Echtgenoot dodelijk slachtoffer	Niet van toepassing
Beleidsmedewerker GHOR - adviseur evenementen	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Adviseur en inspecteur	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Controller kwaliteit en veiligheid en tevens gemeenteraadslid Venlo	VieCuri Medisch Centrum

De namen van de functionarissen zijn bekend bij de opdrachtgever.

Bijlage 4 – Geraadpleegde literatuur

- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hawley, A., Mercuri, M, Hogg, K. & Hanel, E. (2017). Obstacle course runs: review of acquired injuries and illnesses at a series of Canadian events (RACE). *Emergency Medicine Journal*, 34, 170-174.
- Keiper, M.C., Young, S., Fried, G. & Seidler, T. (2014). The legal implications of obstacle racing and suggested risk management strategies. *Journal of Legal Aspects of Sport*, 24, 78-95.
- Krogh, R. (2013). *Tough Mudder's first death in context*. Ontleend aan <https://www.outsideonline.com/1915991/tough-mudders-first-death-context?page=all>.
- Meerenburgh, J. & Van Duin, M. (2015). De monstertruck van Haaksbergen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- OvV (2015). Monster truck ongeval Haaksbergen - Tussen vergewissen en vergunnen. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Seidler, T., Fried, G., Young, S.J., Keiper, M.C. & Eickhoff-Shemek, J.M. (2014). A muddied industry: essential risk management strategies for mud run participants, race organizers, and sponsors – Part II. *ACSM's Health & Fitness Journal*, 18(4), 42-45.
- Stephens, C. (2017). *Safety standards heading to obstacle course racing?* Ontleend aan <http://obstacleracingmedia.com/ocr-news/safety-standards-heading-to-obstacle-course-racing/>.
- Young, S.J., Keiper, M.C., Fried, G., Seidler, T. & Eickhoff-Shemek, J.M. (2014). A muddied industry: Growth, injuries, and legal issues associated with mud runs – Part I. *ACSM's Health & Fitness Journal*, 18(3), 31-34.
- Woods, E.D. (2013). A death at Tough Mudder, *Outside Magazine*. Ontleend aan <https://www.outsideonline.com/1920476/death-tough-mudder>.
- Wildavsky, A. (1998). *Searching for safety*. New Brunswick: Transaction Publishers.