

# Rapport

afgivet af den af regeringen nedsatte arbejdsgruppe vedr. sikkerheden ved musikfestivaler

<b>INDLEDNING .....</b>	<b>5</b>
ULYKKEN I ROSKILDE (BASERET PÅ ROSKILDE POLITIS FORELØBIGE REDEGØRELSE AF 14. JULI 2000).....	5
KOMMISSORIUM .....	5
AFGRÆNSNING AF ”DANSKE MUSIKFESTIVALER OG TILSVARENDE STØRRE MUSIKARRANGEMENTER” I FORHOLD TIL ANDRE ARRANGEMENTER.....	5
UDVALGETS SAMMENSÆTNING .....	6
UDVALGETS ARBEJDE.....	6
SAMMENFATNING .....	7
<b>HISTORISK UDVIKLING.....</b>	<b>9</b>
ROCK OG UNGDOMSOPRØR .....	9
PUNK OG KROPPEN SOM OPRØR.....	9
MUSIKALSK OG KULTUREL MANGFOLDIGHED .....	9
FESTIVALKULTUREN .....	10
ET HISTORISK PERSPEKTIV .....	11
<i>Christina Nilsson-ulykken i 1885.....</i>	<i>11</i>
<i>Samling af muslimske pilgrimme i Mekka.....</i>	<i>12</i>
<i>Sportsbegivenheder.....</i>	<i>12</i>
<i>The Who-ulykken i Cincinnati USA i 1979.....</i>	<i>12</i>
<i>Castle Donnington-ulykken i England i 1988 .....</i>	<i>12</i>
<i>Ulykken i Minsk i Hviderusland i 1999.....</i>	<i>12</i>
<i>Hultsfred-ulykken i Sverige i 1999.....</i>	<i>12</i>
FØRSTE ERFARINGSOPSAMLINGER .....	13
<i>The Event Safety Guide.....</i>	<i>13</i>
<i>Initiativer i andre lande .....</i>	<i>13</i>
<i>Udredning om sikkerhed på stadioner i Danmark .....</i>	<i>13</i>
<i>Øvrige erfaringsopsamlinger .....</i>	<i>13</i>
DANSKE FESTIVALER OG TILSVARENDE KONCERTER .....	13
<b>LOVGIVNING OG VEJLEDENDE RETNINGSLINIER MED SÆRLIG BETYDNING FOR MUSIKFESTIVALER/KONCERTER.....</b>	<b>15</b>
POLITIVEDTÆGTER .....	15
RESTAURATIONSLOVEN .....	15
NÆRINGSLOVEN .....	15
BRANDVÆRNSFORANSTALTNINGER I HENHOLD TIL BEREDSKABSLOVEN .....	15
<i>Teltlejre for mere end 150 personer.....</i>	<i>16</i>
<i>Telte, der anvendes som forsamlingslokaler.....</i>	<i>17</i>
<i>Kommunalbestyrelsens mulighed for at pålægge driftsmæssige foranstaltninger.....</i>	<i>17</i>
<i>Brandvagt.....</i>	<i>17</i>
BYGGELOVEN .....	17
MILJØLOVEN .....	17
STÆRKSTRØMSREGLEMENTET .....	18
FORHOLD TIL FØDEVARELOVGIVNINGEN .....	18
PLANLOVEN.....	18
LOV OM OFFENTLIG VEJ .....	18
BEREDSKABET OVER FOR AKUT SYGE OG TILSKADEKOMNE.....	18
<b>BESKRIVELSE AF FOKUSOMRÅDER .....</b>	<b>19</b>
INDLEDNING .....	19
FORSAMLINGSHÅNDTERING.....	19
<i>Publikums mængde .....</i>	<i>19</i>
<i>Publikums intensitet.....</i>	<i>19</i>

<i>Publikums adfærd</i> .....	19
<i>Kunstneres adfærd</i> .....	19
<i>Den fysiske indretning af publikumsområdet</i> .....	20
<i>Kommunikation med publikum</i> .....	20
<i>Kommandoveje</i> .....	20
<i>Belysning</i> .....	21
FESTIVALPERSONALE .....	21
KRIMINEL ADFÆRD .....	21
<i>Vold</i> .....	21
<i>Handel med narkotika</i> .....	21
<i>Tyveri</i> .....	21
<i>Anden kriminalitet</i> .....	21
ALKOHOL OG EUFORISERENDE STOFFER .....	21
TRANSPORT OG TRAFIK .....	21
BRAND .....	22
ØVRIGE FOKUSPUNKTER .....	23
<b>UDVALGETS ANBEFALINGER</b> .....	<b>25</b>
INDLEDNING .....	25
RISIKOVURDERING .....	26
VEJLEDNING OM VURDERING AF RISICI OG SIKKERHED .....	26
OVERORDNET KOORDINERING AF ANSVAR FOR SAMTLIGE INVOLVEREDE MYNDIGHEDER .....	27
OPBYGNING AF EN INTERN ENHED I POLITIET MED SPECIALVIDEN OM FORSAMLINGSHÅNDBTERING .....	27
STILLINGTAGEN TIL ARRANGØRENS RISIKOVURDERING .....	27
KONTROL AF ARRANGØRENS RISIKOVURDERING OG SIKKERHEDSFORANSTALTNINGER .....	28
BRANDSIKKERHED OG CAMPING .....	28
<b>KILDER:</b> .....	<b>29</b>

## INDLEDNING

ULYKKEN I ROSKILDE (BASERET PÅ ROSKILDE POLITIS FORELØBIGE REDEGØRELSE AF 14. JULI 2000)

Fredag den 30. juni 2000 omkring kl. 23.30 var der forsamlet omkring 50.000 tilskuere foran Roskilde Festivals Orange Scene. Orkestret Pearl Jam var begyndt på sin koncert kort efter kl. 22.30. Vejret var regnfuldt, køligt og blæsende. Koncerten startede ganske normalt. Foran scenen stod publikum meget tæt, og allerede kort efter koncertens start var vagterne ved frontheget travlt beskæftiget med at hjælpe tilskuere ud fra området foran scenen. Der var både tale om tilskuere, der fik sig maset frem til frontheget, og tilskuere, der crowd-surfede op til frontheget. Dette var ikke usædvanligt.

Blandt publikum nærmest frontheget var der megen skubben og masen. Forskellige steder i nærheden af frontheget væltede tilskuere – eller blev væltet omkuld. De kom dog op igen. Nær frontheget ud for midten af scenen væltede et antal tilskuere omkuld. Andre faldt eller blev skubbet ind over de liggende, og nogle crowdsurfere faldt ligeledes ned blandt de liggende. De der lå nederst kunne ikke komme op igen, og de omkringstående hjalp ikke – eller var ude af stand til at hjælpe de liggende. Tilskuere, der opholdt sig ganske nær de faldne, observerede ikke, at der var noget galt.

Dette fortsatte et stykke tid, uden at nogen reagerede. Vagterne ved frontheget blev gjort opmærksom på de liggende tilskuere. De kunne også se, at der tilsyneladende var et hul i tilskuermængden. Det var dog fra frontheget og scenen meget svært nøjagtigt at se, hvad der egentlig var sket, både på grund af mørket og vejret, men også fordi det foran scenen nærmest var tåget, på grund af vanddamp fra publikum.

Kort efter blev der imidlertid løftet livløse tilskuere ind over frontheget og bragt til lægevagten umiddelbart ved siden af scenen. Vagterne slog alarm, hvorefter musikken efter nogen tid blev stoppet, og der blev gjort forsøg på at få publikum til at trække sig tilbage. Samtidig blev flere livløse personer bragt ind over frontheget.

Politiet blev alarmeret og dirigerede mandskab til stedet.

Roskilde Brandvæsens ambulanceberedskab blev alarmeret, og få minutter efter var de første ambulancer på stedet. Et stort redningsarbejde gik herefter i gang. Ved ulykken omkom 8 unge mænd, og endnu en ung mand døde få dage efter, uden at være kommet til bevidsthed.

Dødsårsagen var for alle kvælning på grund af sammenpresning af brystkassen. I forbindelse med ulykken kom få andre unge mennesker lettere til skade.

#### KOMMISSORIUM

I samarbejde med Justitsministeriet fastsatte Kulturministeriet den 20. juli 2000 følgende kommissorium for Festivaludvalgets arbejde:

**KOMMISSORIUM FOR ARBEJDSGRUPPE VEDR. SIKKERHEDEN VED MUSIKFESTIVALER**  
Med udgangspunkt i Roskilde Politis rapport om tragedien på Roskilde Festival den 30. juni 2000 skal arbejdsgruppen udarbejde en rapport om sikkerheden ved danske musikfestivaler og tilsvarende større musikarrangementer, der tiltrækker et meget stort publikum.

Arbejdsgruppen skal  
Gennemgå nationale og internationale regler og normer for sikkerheden ved større musikarrangementer

Vurdere ansvars- og tilsynsfunktionerne vedrørende sikkerheden

Vurdere behovet for ændringer og præciseringer af gældende regler og normer

Overveje, om det er muligt at udarbejde vejledende etiske regler for publikums og optrædendes adfærd

Komme med forslag og anbefalinger til, hvordan sikkerheden kan forbedres

Arbejdsgruppen kan inddrage relevant ekspertise udefra.

Arbejdsgruppens rapport skal afgives til kulturministeren og justitsministeren senest 15. december 2000.

Arbejdsgruppen sammensættes således:

Formand:

Formand udpeget af kulturministeren

Medlemmer:

Et medlem udpeget af justitsministeren

Et medlem udpeget af Beredskabsstyrelsen (eller af indenrigsministeren)

Et medlem udpeget af Statens Musikråd

Et medlem udpeget af Kommunernes Landsforening

Et medlem udpeget af danske musikfestivaler.

Kulturministeriet og Justitsministeriet stiller sekretariat til rådighed for udvalget.

Efter ønske fra Kommunernes Landsforening har Kulturministeriet tiltrådt, at foreningen har udpeget 2 medlemmer af udvalget. Efterfølgende er det desuden besluttet, at Kulturministeriet alene forestår sekretariatsbetjeningen af udvalget.

#### AFGRÆNSNING AF "DANSKE MUSIKFESTIVALER OG TILSVARENDE STØRRE MUSIKARRANGEMENTER" I FORHOLD TIL ANDRE ARRANGEMENTER.

Udvalgets arbejde har alene omhandlet musikarrangementer, som er kendetegnet ved, at deltagerne ved køb af adgangsbilletten til arrangementet ikke samtidig erhverver ret til et bestemt tilskuersæde eller anden fysisk placering under en koncert. Karakteristisk for denne type musikarrangementer er desuden, at det står publikum frit at vælge den bedst egnede tilhørerplads, typisk en ståplads. Ofte er der tale om arrangementer, der strækker sig over flere døgn og derfor indbefatter mulighed for overnatning i telt. Udvalget har således ikke vurderet sikkerhedsforholdene ved musikarrangementer, som gennemføres i koncert- og teatersale o.l. med faste stolerækker med eller uden mulighed for reservation af nummererede pladser.

Ifølge Dansk Musikinformations Center (:MIC) gennemføres i Danmark mere end 700 begivenheder hvert år, som kalder sig festival med mu-sik som indhold. Selvsagt giver det ikke mening – som følge af ulykken på Roskilde Festival – at regeringens festivaludvalg i sin rapport adresserer disse mange og meget forskellige festivaler, samt et

antal tilsvarende større musikarrangementer ("open airs", "Rock Shows", "Grønne Koncerter" etc.), som om de var én entydig begivenhedstype. Festivaludvalgets rapport sigter mod enhver musikfestival og tilsvarende større musikarrangement, hvor dynamikken og forholdene på nogen forudsigelig eller uforudsigelig måde frembyder eller kan udvikle sig til at frembyde en risiko for sikkerhed eller sundhed for tilstedeværende publikum, medarbejdere, kunstnere eller andre.

Musikarrangementer, som nærværende rapport omhandler i henhold til nævnte kommissorium, omtales rapporten igennem som festival/koncert.

#### UDVALGETS SAMMENSÆTNING

Udvalget har haft følgende sammensætning:

Chefredaktør, dr.phil. Anne Knudsen, Week-endavisen, formand for udvalget, udpeget af kulturministeren  
Samfundsforsker, cand.mag. Johannes Andersen, Aalborg Universitet, udpeget af Statens Musikråd  
Vicepolitimester, cand.jur. Bendt Rungstrøm, Roskilde Politi, udpeget af justitsministeren  
Specialkonsulent, cand.jur. Elsebeth Grinvalds, Beredskabsstyrelsen, udpeget af Indenrigsministeriet  
Festivalleder Leif Skov, Roskilde Festival, udpeget af en kreds af større danske musikfestivaler  
Teknisk direktør, civ.ing., ph.d., Ole Møller, Roskilde Kommune, udpeget af Kommunernes Landsforening  
Beredskabschef Arne Granly Hansen, Ringe Kommune, udpeget af Kommunernes Landsforening  
Fuldmægtig, cand.jur. Peter Navntoft, Kulturministeriet, sekretær for udvalget.

#### UDVALGETS ARBEJDE

Udvalget har afholdt i alt 7 møder og har i tilknytning hertil gennemført samtaler med de i det følgende nævnte 4 eksterne eksperter:

1. Security manager Keith Ferguson fra The Production Service Association, England
2. Principal Paul Wertheimer fra Crowd Management Strategies i Chicago, USA
3. Fuldmægtig Tove Kjeldsen fra Sundhedsministeriets departement, Danmark
4. Produktionsleder Tor Nielsen, EMA Tel-star, Stockholm, Sverige.

Udvalget vedtog på sit 3. møde at nedsætte et underudvalg vedrørende brandsikkerhed i forbindelse med campingområder/teltlejre, der etableres ved musikfestivaler.

Underudvalget har haft følgende sammensætning:

Specialkonsulent Elsebeth Grinvalds, Beredskabsstyrelsen, (formand)  
Beredskabschef Arne Granly Hansen, Ringe Kommune  
Bettina Pedersen, Roskilde Festival  
Vicebrandinspektør John Fraenkel, Københavns Kommune  
Beredskabsinspektør Hans Lindskov, Skagen Kommune  
Beredskabschef Bjarne Vinther, Skanderborg Kommune  
Beredskabschef Lars Hviid, Tønder Kommune  
Beredskabsinspektør Jan Kristiansen, Roskilde Kommune  
Beredskabschef Torben Tørnqvist, Det Fælleskommunale Redningsberedskab, Langeland  
Korpsmester Jacob Christensen, Beredskabsstyrelsen (sekretær).

Underudvalget har holdt i alt 3 møder. Arbejdet tog udgangspunkt i et af Beredskabsstyrelsen udarbejdet udkast til tekniske forskrifter på området.

Arbejdsgruppens kommissorium omtaler "Roskilde Politis rapport" som udgangspunkt for gruppens arbejde. For at undgå misforståelser skal det her præciseres, at der henvises til Roskilde Politis foreløbige redegørelse af 14. juli 2000.

Visse emner, som udvalget har behandlet, har vist behov for større detaljeringsgrad end udvalget med sin sammensætning og sin tidsramme har kunnet give. Udvalget har set det som sin opgave at pege på en række emner og opgaver snarere end at løse dem.

#### SAMMENFATNING

Rapporten indledes af en kort beskrivelse af ulykken på Roskilde Festival 2000, som er baggrunden for udvalgsarbejdets iværksættelse. Med udgangspunkt i ungdomsmusikkulturens udvikling og særkende skildrer rapporten festivaltraditionen i Danmark suppleret af en gennemgang af en række alvorlige forsamlingsulykker og de første internationale erfaringer med præventiv forsamlingshåndtering i et historisk perspektiv.

Ud fra udvalgets konkrete viden om festivalkulturen og den eksisterende lovgivning, som der redegøres for, peger rapporten på en række fo-kuspunkter, som spiller en væsentlig rolle for sikkerheden ved musikfestivaler/koncerter. Størst vægt har udvalget lagt på de omstændigheder, der gør det muligt at håndtere en forsamling på en måde, så ulykker undgås. Det gælder spørgsmål om publikums størrelse, intensitet og adfærd, kunstneres adfærd, den fysiske indretning af publikumsområdet, sikkerhedsberedskab, kommandoveje, kommunikationen til publikum og personalets forudsætninger og vilkår.

Yderligere har udvalget set på forhold som kriminalitet, brandsikkerhed og sikkerhed omkring camping, trafik etc., ligesom udvalget har gennemgået den lovgivning og de retningslinier, som har særlig betydning for musikfestivaler/koncerter. Endelig er der indhentet oplysninger om beredskabet over for akut syge og tilskadekomne.

På grundlag af gennemgangen suppleret af udtalelser fra eksterne sagkyndige og et underudvalg af eksperter omkring brandsikkerhed har udvalget fremlagt en række anbefalinger, som kan bidrage til at højne sikkerheden ved danske musikfestivaler/koncerter.

Udvalget anbefaler forholdsregler, som effektivt vil inddrage såvel arrangører og myndigheder som optrædende og publikum i den bedst mulige sikring, og som tillige gør det praktisk og økonomisk muligt fortsat at afholde musikfestivaler/koncerter i Danmark.

De væsentlige nydannelser, udvalget anbefaler, er en skriftlig obligatorisk risikovurdering fra arrangørens side som forudsætning for tilladelsen til afholdelse af de omtalte arrangementer. Desuden anbefaler udvalget, at der udarbejdes en dansksproget og til danske forhold afpasset vejledning i kortlægning af sikkerhedsrisici med henblik på risikovurdering og sikkerhedsforanstaltninger med udgangspunkt i principperne i den britiske Event Safety Guide.

Disse centrale anbefalinger suppleres med en række forslag til udbygning af Beredskabsstyrelsens forskrifter for brandsikkerhed og camping samt opbygning af en intern landsdækkende ekspertenhed i politiet, som kan konsulteres i forbindelse med lokale politimyndigheders godkendelse af musikfestivaler/koncerter. Andre anbefalinger er vejledningsmateriale omkring beredskabet over for akut syge og tilskadekomne, kurser for festivalhjælpere, frivillige såvel som lønnede, og en "søfartsbog" for festivalpersonale.

Endelig anbefaler udvalget, at der gøres et mål-rettet arbejde for at oplyse unge om de farer, der er forbundet med store menneskemasser og de kropskulturer, som udvikler sig med musikkulturen, og hvorledes man kan imødegå disse farer.

Udvalget ser gerne et nordisk og europæisk samarbejde om festivalsikkerheden.

## **HISTORISK UDVIKLING**

### **ROCK OG UNGDOMSOPRØR**

50'ernes rockmusik fyldte dansestederne om lørdagen. De følgende dage blev der talt meget om kærester og musik på *gadehjørnet* eller i *bilen*, indtil man var klar til en ny omgang rock'n roll i dansehallen.

I begyndelsen af 60'erne fik rockmusikken ny energi og nye udtryksformer, ikke mindst takket være en række energiske rockgrupper fra England. Musikken udtrykte *drømme* og *håb* for unge på vej ud i et samfund, der især på forbrugsområdet blev mere og mere åbent. Den formulerede samtidig en *kritik* af snærende traditioner i lukkede lokalsamfund og af forældres og omgivelseres forventninger til de unge. På den måde kom selv ret 'uskyldige' rocksange til at fungere som omdrejningspunkter og dynamo for et ungdomsoprør, hvis væsentligste perspektiv var, at man pludselig kunne se, at der var forskel på dem, der var unge, og dem, der var gamle, ikke mindst takket være forskellige forbrugsmønstre. Et perspektiv der samtidig indebar, at man som ung selv ville bestemme over sin tilværelse, gennem en række selvstændige valg på tværs af såvel traditioner som forventninger.

60'ernes rockmusik blomstrede og bredte sig til flere og flere unge, hvilket bl.a. medførte, at rocken bredte sig til flere og flere dansesteder og forsamlingshuse, samtidig med at den også overtog de store haller. Samtidig var den drivkraften i dannelsen af *subkulturer*, der udfoldede sig på trods af og i afstand til det etablerede samfund. I slutningen af 60'erne rendte disse strømninger sammen i forbindelse med de første store udendørs festivaler, hvoraf festivalen i Woodstock i 1969, med dens tidstypiske slogan *peace & love & music* og 1 million deltagere, er den mest legendariske. I Danmark blev initiativet kopieret i Thy-lejren 1969, hvorefter der gik to år, inden de første rigtige festivaler så dagens lys i Danmark. Det skete i 1971 – først i Hillerød, Randers og Nyborg. Siden – sidst i august – i Roskilde.

## PUNK OG KROPPEN SOM OPRØR

I 70'erne blev rockmusikken for alvor både til mainstream, drivkraften i eksistentielle eksperimenter, grundlaget for subkulturer og udtryk for politiske paroler. En mangfoldighed, der ofte blev forenet og dyrket på tidens mange åbne festivaler. Et udtryk for denne forening var tidens dyrkelse af kædedans og indadvendt dans på stedet med sig selv. Samtidig gik der for alvor musikindustri i rocken, symboliseret gennem massiv fokusering på pladesalg, diskoteker og markedsføring af en bred vifte af musikalske udtryk, med folkemusik i den ene ende og heavy metal i den anden.

I slutningen af 70'erne brød *punkkulturen* med det, man opfattede som den etablerede rockkulturs omklamring, befangling, selvtilstrækkelighed og indadvendthed. Med en heftig kropslig energiudfoldelse og en musik, der grundlæggende trækker på rytme og energi, etablerede man en ny brudflade i ungdomskulturen. Man satte kroppen i centrum, og det skete i små rum og på storbyens kriseprægede gadehjørner.

## MUSIKALSK OG KULTUREL MANGFOLDIGHED

Den intense dyrkelse af kropslige udfoldelser og markeringer bredte sig mere og mere op gennem 80'erne og 90'erne i rum, der blev større og større. Den søgte også nye udtryk, ikke mindst i form af *dance-musik*, der intensiverede den kropslige oplevelse på dansegulvet, og *rap-musikken*, der med udgangspunkt i gadens samlingssteder formulerede kritik og identitet for nye *subkulturer*. Samtidig voksede musikindustriens centrale navne sig ud over de almindelige fysiske grænser. *Stadion-rock* blev det almindelige, når store navne skulle spille live. Her blev der ofte dyrket såvel musikalske som visuelle udtryk med vægt på stor underholdningsværdi. Udtryk, der i stigende udstrækning samtidig blev overført og forstærket til et andet medium, nemlig musikvideoen, der også blev et mere og mere centralt aktiv for musikindustriens lancering af musikalske produkter. Ikke mindst takket være MTV, der startede i 1981.

Sideløbende formåede et voksende antal musikfestivaler stadig at fungere som samlings- og fortætningspunkter for rock- og ungdomskulturens mangfoldighed. I Danmark ikke mindst Roskilde- og Midtjyske festivalerne. En mangfoldighed, der bl.a. viste sig i brede musikalske tilbud og en organisatorisk opdeling i forskellige scener, hvor man kunne dyrke specielle sider af musikulturen.

## FESTIVALKULTUREN

Den moderne festivalkultur fungerer som et fortætningspunkt for en meget bred vifte af musikalske og kulturelle udtryk i mange afskygninger, blandet med mangfoldige udtryk for mere eller mindre kommercielle interesser.

- For musikerne fungerer festivalerne som vigtige udstillingsvinduer og som markante kunstneriske udfordringer.
- For musikindustrien er festivalerne centrale kanaler for markedsføring af vigtige og nye navne.
- For sponsorer er en festival et centralt sted for udstilling af egne fortræffeligheder og især eget logo.
- For arrangører er deres festival en mulighed for at realisere kunstneriske, (socio)- kulturelle og økonomiske ambitioner. Her er der mulighed for at bringe en masse god musik op på en lokal scene. Her er der mulighed for at give et område eller en by ny status og nye dimensioner. Og her er der mulighed for at sætte en aktivitet og en lokalitet på landkortet.
- For frivillige hjælpere er en festival en mulighed for at gøre en velgørende indsats og få gratis adgang til masser af oplevelser. Foreningers engagement i en festival har således betydning for både økonomi og den interne kultur.
- For deltagerne er en festival en mulighed for samvær og almindelig afslapning. Gerne sammen med venner. Den er en mulighed for at opleve den nyeste musik eller et musikalsk navn, som man sætter stor pris på. Den er en mulighed for at afprøve nogle af de adfærdsmæssige udtryk, man har set på bl.a. videoer med rockgrupper, der forsøger at sætte nye standarder for et publikums optræden. Den er en mulighed for at blive underholdt. Den er en mulighed for årets ultimative fest. Og den er en mulighed for at opleve noget ud over det sædvanlige.

De mangfoldige interesser og muligheder forudsætter en adfærd, der åbner for *forskellig-heden*. Der er mange hjørner, der kan og skal afsøges, og det forudsætter en fleksibel og åben organisationsform, hvor deltagere kan bevæge sig relativt frit i mange sammenhænge og mellem mange adfærdsformer.

De mange interesser og muligheder forudsætter samtidig en adfærd, der bekræfter det *fællesskab*, der er fundamentet for forskelligheden. Det drejer sig om fælles normer for tillid, tolerance og åbenhed over for det anderledes. Nogle af disse normer er baseret på regulering, men de fleste er baseret på en almindelig interesse i, at en festival med mange mennesker fungerer optimalt.

I et samfund, hvor der lægges mere og mere vægt på refleksivitet, viden og kommunikative netværk, bliver kropslige udfordringer og udfoldelser i stigende udstrækning en mulighed for at opnå oplevelser, der for den enkelte opleves som noget særligt, som noget autentisk og som et sted, hvor man virkelig *selv* er til stede. Det kan være en væsentlig grund til, at musik- og ungdomskulturen i stigende udstrækning præges af intense kropslige aktiviteter. Man kan næsten sige, at kroppen i perioder fungerer som et muligt *frirum* for intense personlige oplevelser og manifestationer i det moderne samfund. Godt hjulpet på vej af musikalske og kunstneriske udtryk.

Konkret manifesterer det sig massivt ved rockkoncerter og musikfestivaler i en lang række udgaver.

- Foran og tæt på scenen opfattes det som en positiv oplevelse, hvis man maser hinanden tæt, og på den måde etablerer et kropsligt kollektiv, der dels følger musikken, dels omslutter den enkelte på godt og ondt. Man er tvunget til at følge med i kollektivets bevægelser, og man bliver normalt hjulpet af kollektivet, hvis man kommer ud af takt. Her dyrkes netop de fælles bevægelser og fornemmelsen af at kunne suse og bevæge sig uden personlig kontrol.
- Det kropslige kollektiv giver mulighed for en række individuelle udfoldelser, hvor man sætter sig selv på spil. Et eksempel er stagediving. Her går eller klatrer man op på scenen, og kaster sig herfra ud over publikum, der netop i kraft af den kollektive tæthed er i stand til at gribe den flyvende person - som af og til kan være en af kunstnerne.
- Et andet eksempel på anvendt individuel udfoldelse er crowd-surfing, hvor man kravler op på toppen af kollektivet og bliver båret gennem rummet. Ofte frem mod scenen og scenegraven, hvor man gribes og sendes tilbage til publikum.
- Kropslige kollektiver kan også antage form af voldsom dans i en mindre gruppe, hvor kroppen slås mod andre kroppe. Det gør ondt, hvilket er en del af pointen. Man gearer hinanden op og bekræfter det gensidigt tætte fællesskab ved at dyrke eksempelvis smerten sammen. Aktiviteten ud-springer af punken og benævnes ofte "pogo".
- Dance-musikken dyrker den næsten permanente dans som nøglen til det kropslige fællesskab. Her er de individuelle udfoldelsesmuligheder større, i kraft af at man ikke maser hinanden sammen foran eksempelvis en scene. Men målet nås først, når man oplever, at man giver slip på sig selv og bliver en del af fællesskabet.
- Vejret kan i sig selv åbne for specielle udfoldelser. Sol og varme får mange til at slappe af og søge ud på store områder, hvor der er plads til at ligge og nyde musik m.m. Regn og mudder får mange til at tage konsekvensen af gennemblødt tøj, ved at kaste sig pløret.
- Der findes også adfærdsformer, der viser, at man melder sig lidt ud af det kropslige kollektiv. Eksempelvis ved at man klatrer op på ryggen af andre tilhørere. Herfra forbedres udsynet som regel en del.
- Ved koncerter med ét orkester vil publikum ofte udgøre en mere homogen forsamling end ved koncerter og festivaler med flere orkestre. Her kender man alle de mest populære adfærdsformer og er forberedte på det, der sker. Hos et mere blandet publikum kan der opstå bevægelser på tværs, hvor nogle søger tættere på, mens andre søger længere væk. Resultatet er, at koncerter ved en festival ofte er karakteriseret ved modsatrettede bevægelser blandt publikum. En gruppe tilhængere forsøger at mase sig frem mod scenen, mens andre oplever, at presset for dem personligt bliver for stort, hvorefter de forsøger at komme tilbage til et sted, hvor der er mere afstand mellem publikum. De to bevægelser giver generelt anledning til uro og bevægelser blandt publikum. Bevægelser, der bekræfter nødvendigheden af at rumme forskellighed og styrken af et fællesskab.

Intensiteten i en koncerts eller festivals kropslige adfærd kan variere meget, afhængigt af eksempelvis musik, publikum og tidspunkt. Hos kunstnere, der lægger stor vægt på netop tætte kropslige aktiviteter, kan der ofte opstå en høj grad af intensitet og dynamik blandt publikum. Ikke mindst fordi det netop kan være det, publikum gerne vil opleve i forbindelse med den pågældende kunstner. Tilsammen skaber disse interesser og adfærdsformer en fysisk intensitet og dynamik, der spiller en central rolle for en stor del af deltagerne i forbindelse med en koncert eller en festival. De åbner for oplevelsen af, at man er tæt på. At man er med lige dér, hvor tingene virkelig sker. Der er imidlertid tale om kollektive kræfter, der kan blive så stærke, at de samtidig kan blive en fare for publikum. Ungdomskultur udfolder således ikke bare sociale og kropslige fællesskaber, der kan fungere som punktvis fristeder, men åbner samtidig for potentielt selvdestruktive elementer. En spænding man altid må være opmærksom på i forbindelse med rockkoncerter og festivaler.

Publikum, kunstnere og arrangører skal derfor være forberedt på både en forventet og en ikkeforventet adfærd, og må være parat til - som et resultat af en konkret risikoanalyse - at regulere, standse eller forbyde en adfærd, der kan udgøre en unødigt risiko for de tilstedeværende.

## ET HISTORISK PERSPEKTIV

Christina Nilsson-ulykken i 1885

Den verdensberømte svenske sopran Christina Nilsson ville under en turné i sit hjemland glæde en større, spontant forsamlet menneskemængde ved at synge fra sin balkon på Grand Hotel i Stockholm efter sin ordinære forestilling på Musikalska Akademien. Situationen var gentaget flere aftener i træk med et stadigt større publikum. Den 23. september 1885, var der således forsamlet omkring 50.000 mennesker foran hotellet for at høre Christina Nilsson, svarende til en fjerdedel af Stockholms daværende indbyggere. Efter at have modtaget jubel og ovationer opfordrede sangerinden publikum til at gå hjem. Imidlertid opstod der panik i menneskemængden, antageligt fordi dens bevægelse væltede eller knuste gadebelysningen. Mennesker søgte af al magt at komme væk fra stedet, men mange faldt over nogle ophobede brosten ud for en nærliggende byggeplads og trampede derfor henover hinanden. Den tilstedeværende politistyrke på 200 mand formåede ikke at bringe situationen under kontrol. Følgen blev, at 18 personer døde, og 30 blev kvæstet.

### Samling af muslimske pilgrimme i Mekka

I tilknytning til de årlige samlinger af pilgrimme i de hellige byer Mekka og Medina i Saudi-Arabien, hvor der på én gang har været forsamlet op til 2,5 millioner personer, er der opstået talrige nedtrampningsulykker med dødelig udgang. En af de alvorligste fandt sted den 2. juli 1990, hvor 1.426 pilgrimme blev trampet ihjel i en overfyldt fodgængertunnel. Siden er der fra pilgrimsforsamlingerne i 1994 og 1998 rapporteret om henholdsvis 250 og 442 dødsfald i forbindelse med mængdens udførelse af en traditionel, symbolsk stening af djævlen.

### Sportsbegivenheder

I perioden fra 1980 til 1995 blev der på verdensplan registreret 9 alvorlige ulykker på idrætsanlæg, med tilsammen over 400 dræbte og mere end 3000 kvæstede. Årsagerne til ulykkerne kunne opdeles i to hovedgrupper:

- Panik på grund af overfyldning på tilskuerpladserne
- Brand eller sammenstyrtning af tribuner.

Ingen af disse ulykker vedrørte nordiske idrætsanlæg. Imidlertid førte en ulykke på Vejle Stadion i 1995 til, at Kulturministeriet nedsatte en arbejdsgruppe, som fik til opgave at undersøge sikkerheden på danske idrætsanlæg. Ved ulykken i Vejle blev en gruppe tilskuere presset ud over en tribune og faldt tre meter ned, med en række lettere og nogle enkelte sværere kvæstelser til følge.

### The Who-ulykken i Cincinnati USA i 1979

Den 3. december 1979 blev 11 unge mennesker dræbt og lige så mange alvorligt kvæstede, da de ventede i en kø på at komme ind til en koncert med *The Who* på Cincinnati Riverfront Coliseum i Cincinnati i USA. De nærmere omstændigheder bag tragedien er aldrig blevet fuldt opklaret. Begivenheden blev imidlertid skelsættende, forstået på den måde, at ulykken gav anledning til et undersøgelsesarbejde, som udgjorde en spæd begyndelse til de i dag eksisterende internationalt anerkendte anbefalinger og teorier omkring forsamlingshåndtering.

### Castle Donnington-ulykken i England i 1988

Under en stort anlagt udendørs rockfestival på Castle Donnington i England med deltagelse af mange af verdens dengang førende hard rock og heavy metal bands blev to unge mænd mast ihjel af et pres, der opstod i publikumsmængden umiddelbart foran scenen. Ulykken, som skete den 8. august 1988 under en koncert med bandet *Guns 'N' Roses*, gav anledning til udarbejdelsen af den første udgave af den nedenfor omtalte *The Event Safety Guide*, hvilket skete på initiativ af det britiske indenrigsministerium (British Home Office).

### Ulykken i Minsk i Hviderusland i 1999

Mod slutningen af en koncert med bandet *Mango Mango* i tilknytning til en ølfestival i Minsk udbrød der den 30. maj 1999 en uventet kraftigt haglbyge, som fik et publikum på omkring 2.500 mennesker til at søge ly på en nærliggende metrostation. Blandt publikum var der mange unge mennesker, som var berusede af en hel dags tilbud om meget billig eller gratis øl. Mindst 53 personer, hvoraf over 80 % var unge piger, omkom under presset fra den tætpakkede menneskemængde, som søgte ned ad våde og derfor meget glatte marmortrapper på stationen.

### Hultsfred-ulykken i Sverige i 1999

I forbindelse med bandet *Holes* koncert på den 14. Hultsfred Festival den 17. juni 1999 om-kom en ung kvinde, formodentlig som resultatet af presset fra et meget animeret publikum, som befandt sig umiddelbart foran koncertscenen. Blandt årsagerne til den meget animerede stemning var, at bandets kvindelige forsanger havde opfordret det kvindelige publikum til at tage tøjet af, ligesom forsangeren selv mod koncertens slutning, umiddelbart før ulykken, havde taget alt sit tøj af. Presset mod scenekanten blev yderligere forstærket af, at bandet inviterede piger blandt publikum op på scenen. Den efterfølgende politiundersøgelse fandt ikke holdepunkter for at rejse tiltale mod nogen af de implicerede parter.

## FØRSTE ERFARINGSOPSAMLINGER

### The Event Safety Guide

*The Event Safety Guide* (E.S.G.) er skabt i samarbejde mellem repræsentanter for koncert- og festivalindustrien, Indenrigsministeriet og Sundheds- og Sikkerhedsrådet i Storbritannien. Første udgave udkom i 1993. Anden (reviderede) udgave udkom sidst i 1999. E.S.G. gennemgår i 33 afsnit forskellige typer af arrangementer og væsentlige elementer i dem. E.S.G. er, som navnet siger, ikke en samling af svar eller krav. E.S.G.s princip er at fokusere på de mange elementer, som et musikarrangement består af, med det formål element for element at udarbejde en risikoanalyse med tilhørende beskrivelse af, hvordan arrangøren har tænkt sig at fjerne eller minimere hver enkelt risiko.

### Initiativer i andre lande



I Sverige arbejder et udvalg under Kulturministeriet – og hovedsageligt sammensat af repræsentanter fra musik- og koncertbranchen – i øjeblikket på at opstille en vejledning for festival- og koncertsikkerhed.

I USA har forskellige stater og bykommuner udarbejdet et bredt udvalg af forskellige former for regulering, enten via lovgivning eller via godkendelsespraksis, der lægger forskellige former for begrænsninger på arrangementer som festivaler/koncerter. Billedet er imidlertid særdeles broget, og specifikt amerikanske forhold som den liberale våbenlovgivning og de udbredte alkoholrestriktioner gør det uhyre vanskeligt at sammenholde de mange forskellige regler, administrative praksisformer og andre forhold med tilsvarende europæiske og danske forhold.

Udvalget har ikke i andre europæiske lande kunnet opspore specifikke regelsæt, der rækker ud over de eksisterende danske på området. Et europæisk samarbejde mellem festivalarrangører er imidlertid under opbygning, og erfaringsopsamling og koordinering af vejledninger for arrangører er under udarbejdelse.

Udredning om sikkerhed på stadioner i Danmark

Som tidligere nævnt nedsatte Kulturministeriet i 1995 en arbejdsgruppe vedrørende sikkerhed på danske idrætsanlæg. Arbejdsgruppen fremlagde samme år en rapport. Heri konkluderes det bl.a., at ståpladser er den mest risikofyldte form for tilskuerplads. Arbejdsgruppen pegede desuden på den risiko, som opstår ved manglende vedligeholdelse af anlæg og manglende tilpasning af anlæg til en ændret publikumsadfærd, eksempelvis den øgede belastning, der opstår, når publikum foretager massebevægelser i takt.

Samtidig med dette udredningsarbejde besluttede det europæiske fodboldforbund (UEFA), at alle tilskuerpladser ved internationale kampe fra sæsonen 1998/99 skal være siddepladser med sæder forsynet med ryglæn.

Øvrige erfaringsopsamlinger

Rundt om i verden kendes der eksempler på databaser med erfaringsopsamling og dokumentation om forsamlingshåndtering oprettet og vedligeholdt af private firmaer, som tilbyder konsulentbistand til festival- og koncertarrangører. Et eksempel herpå er det amerikanske firma Crowd Management Strategies i Chicago, som udvalget har rådført sig med.

#### DANSKE FESTIVALER OG TILSVARENDE KONCERTER

I forhold til størrelse og indbyggertal er antallet af musikfestivaler i Danmark meget stort. Antallet af udendørs festivaler og koncerter med flere orkestre og mange tilskuere er op mod et hundrede hver sommer. En analyse af dem alle vil give et varieret og mangfoldigt billede – mange musikalske stilarter med tilsvarende publikumssøgning, arrangementer kun i dagslys eller over flere dage og nætter, arrangementer på samme plads år efter år eller på ny plads fra gang til gang, kommercielle arrangementer og idealistiske, arrangementer med og uden entré, arrangementer med kun dansk publikum og arrangementer med stort udenlandsk besøgstal etc.

Udvalget har indhentet oplysninger om de større udendørs festivalers og musikarrangementers praktiske og beredskabsmæssige foranstaltninger, og det er udvalgets opfattelse, at danske festivaler generelt har en god dialog med relevante myndigheder med god arrangementsstandard til følge. Det er også udvalgets opfattelse, at der allerede i sommeren 2000 - efter ulykken i Roskilde - er taget skridt til øget fokus på rutiner, sikkerhedsforhold og beredskab. En proces, som festivalerne synes indstillet på at fortsætte i de kommende år – yderligere tilskyndet af nærværende udvalgsrapports anbefalinger.

#### LOVGIVNING OG VEJLEDENDE RETNINGSLINIER MED SÆRLIG BETYDNING FOR MUSIKFESTIVALER/KONCERTER

##### POLITIVEDTÆGTER

Af normalpolitivedtægten, der har lov hjemmel i politilovene fra 1871, fremgår det af § 48, at "offentlige forlystelser, herunder koncerter" ikke må finde sted uden politiets tilladelse. Efter § 50 skal den, som har fået tilladelse bl.a. til afholdelse af offentlig forlystelse, "efterkomme de ordensforskrifter, som politiet giver".

Tilladelse til afholdelse af en musikfestival/koncert gives altså af politiet efter denne bestemmelse.

Bestemmelsen nævner intet om, hvad politiet skal lægge vægt på i forbindelse med tilladelsen, men ud fra bestemmelsens placering i normalpolitivedtægten skal politiet lægge vægt på, at arrangementet skal kunne foregå sikkert og forsvarligt.

Tilladelse bliver normalt givet efter forhandling med ansøgeren og på betingelser, der bl.a. kan vedrøre, hvilket tidsrum der må spilles musik, samt at arrangøren skal have opnået tilladelse fra andre myndigheder, såsom kommune, amt, brandvæsen samt miljø- og sundhedsmyndigheder. Endvidere omhandler sådanne tilladelser normalt adgangsveje, parkeringsforhold, bus- og togdrift, samt at fornødent kontrolpersonale er til stede.

Der findes ikke skrevne retningslinjer for, hvad politiet skal lægge vægt på i forbindelse med tilladelsen. Da de fleste festivaler er startet i det små og herefter vokset til nuværende omfang, er polititilladelsen udformet ud fra erfaringer med, på hvilke områder der i forbindelse med afviklingen af de enkelte festivaler har været problemer.

#### RESTAURATIONSLOVEN

Efter restaurationslovens § 22 kan der ved "fester, møder og lignende særlige lejligheder" af politiet gives tilladelse til servering af "enkel bespisning og drikkevarer", også kaldet lejlighedstilladelser. Den, der har fået en lejlighedstilladelse, skal rette sig efter restaurationslovens regler, bl.a. om, at det er forbudt at udskænke stærke drikke (herunder øl og vin) for personer under 18 år samt for berusede personer. Serveringssteders åbningstider kan også reguleres. Dette foregår typisk således, at der må udskænkes stærke drikke i hele det tidsrum, der afholdes koncert, dog ikke mellem kl 04.00 (eller 05.00) og kl 09.00.

#### NÆRINGSLOVEN

Der kræves ingen offentlig tilladelse til forhandling af varer, herunder "købmandssalg" af øl og vin, under en festival. Er der tale om forhandling af tilberedte madvarer, reguleres dette af restaurationsloven, og der kræves lejlighedstilladelse. Normalt samles alle fornødne lejlighedstilladelser til én tilladelse til arrangøren, som herefter indskydes som ansvarlig for overholdelse af tilladelsens generelle bestemmelser.

#### BRANDVÆRNSFORANSTALTNINGER I HENHOLD TIL BEREDSKABSLOVEN

Indenrigsministeren fastsætter efter beredskabsloven regler om forebyggende foranstaltninger, der er nødvendige for at forebygge eller formindske brandfare og for at sikre forsvarlige rednings- og slukningsmuligheder i tilfælde af brand.

På det grundlag er der på to områder fastsat regler af relevans for festivaler. Det drejer sig om regler for *teltlejre* og regler for *telte, der anvendes som forsamlingslokaler*. Herudover er der ikke fastsat regler for udendørsarrangementer såsom koncerter, festivaler eller andre arrangementer, der samler mange mennesker. Det skyldes, at der er tale om arrangementer, der af type kan være meget forskellige, afhængig af en lang række faktorer, f.eks. deltagerantal, artisternes og publikums profiler, tidspunkt og varighed m.m.

Teltlejre for mere end 150 personer

Camping i forbindelse med de større festivaler er omfattet af reglerne om brandværnsforanstaltninger i teltlejre.

Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 93 af 2. marts 1983 om brandværnsforanstaltninger i teltlejre er fastsat med hjemmel i den tidligere brandlovs § 40. Bekendtgørelsen anvendes for alle teltlejre, der er beregnet til mere end 150 personer, bortset fra campingpladser, der er omfattet af campingreglementet (Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse 68 af 26. januar 2000 om tilladelse til udlejning af arealer til camping og om indretning og benyttelse af campingpladser, ændret ved bekendtgørelse nr. 841 af 4. september 2000). Efter campingreglementet er arealer *undtaget* fra campingreglementet, når følgende gælder: Arealer i højst 6 uger alene benyttes i forbindelse med afholdelse af festivaler, sportsarrangementer, dyrskuer og lignende, og arealet er særligt afgrænset og ligger i umiddelbar tilknytning til det område, hvor det pågældende arrangement afholdes.

Teltlejre skal efter bekendtgørelsen om brandværnsforanstaltninger i teltlejre placeres, indrettes og benyttes på en sådan måde, at risikoen for, at brande opstår, at brande breder sig, og at personskade finder sted, formindskes mest muligt, samt således, at der bliver forsvarlige muligheder for brandvæsenets rednings- og slukningsarbejde.

Efter § 3 i bekendtgørelsen skal teltlejre enten være i overensstemmelse med "Regler om brandværnsforanstaltninger i teltlejre, der ikke omfattes af campingreglementet" udstedt af Statens Brandinspektion den 1. april 1983 (nu Beredskabsstyrelsen), eller placeres, indrettes og benyttes på nærmere vilkår, der i samme grad som de af Statens Brandinspektion udstedte regler tilgodeser de i § 2 nævnte krav.

Reglerne fra 1983 om brandværnsforanstaltninger indeholder detaljerede bestemmelser om oprettelse, placering, indretning og benyttelse af teltlejre.

De teltlejre, der oprettes i forbindelse med festivaler, har hver især et samlet teltslagningsareal på over 1.000 m<sup>2</sup> og må dermed kun oprettes med den stedlige brandmyndigheds tilladelse, jf. reglerne pkt. 1.2, smh. med pkt. 4.2.

I henhold til reglerne pkt. 2.1 skal lejrens ansvarlige ledelse drage omsorg for, at reglerne overholdes. For opstilling af teltene gælder der ifølge pkt. 4.2.1 to muligheder: Arealer med telte skal enten opdeles for hver ca. 1.000 m<sup>2</sup> med mindst 5 m brede friarealer eller opstilles på arealer på højst 500 m<sup>2</sup> med mindst 5 m brede friarealer. Med en opdeling på 1.000 m<sup>2</sup> skal teltene opstilles i en indbyrdes afstand af mindst 3 m, mens afstandskravet mellem de enkelte telte bortfalder med en opdeling i arealer på højst 500 m<sup>2</sup>. Ved festivalerne benytter brandmyndigheden sig

af opdelingen i arealer på højst 500 m<sup>2</sup>, idet det ikke er muligt at opretholde et afstandskrav på 3 m mellem de enkelte telte.

På lejrområdet skal der ifølge reglerne pkt. 4.2.2 anbringes håndsprøjtebatterier, ligesom brandmyndigheden kan stille krav om, at der i lejren findes andet brandslukningsmateriel. Der skal yderligere være let adgang for telefonisk alarmering af brandvæsenet, jf. samme pkt.

Reglerne indeholder endvidere i pkt. 4.2.3 en række ordensforskrifter for teltlejre. Heraf fremgår det, at den for lejren ansvarlige ledelse skal drage omsorg for, at der altid er fornødent vagtpersonale til at sikre, at opstillingen af telte sker i nøje overensstemmelse med reglerne i pkt. 4.2.1. Telte, der opstilles på friarealer, skal således omgående fjernes. Vagtpersonalet skal desuden være grundigt instrueret om placeringen og brugen af brandslukningsmateriellet og om, hvorledes brandvæsenet alarmeres.

Det fremgår endvidere af ordensreglerne, at afbrænding af bål ikke må finde sted, samt at kogeapparater og lign. ikke må anvendes på teltslagningsarealer, der er indrettet uden afstandskrav mellem de enkelte telte, hvilket er tilfældet for teltlejre på festivaler. Brændbart affald må ikke henkastes i lejrområdet, men skal anbringes i containere, affaldsbeholdere etc., placeret efter nærmere aftale med brandmyndigheden.

Endelig er der et krav om, at parkering af motorkøretøjer ikke må findes sted på teltslagningsarealer og på de i pkt. 4.2.1 omtalte fri-arealer.

Publikum skal adviseres med opslag, jf. pkt. 4.2.4, om forbud mod afbrænding af bål, og med påbud om, at telte kun må opstilles på de af vagtpersonalet anviste pladser, og at affald skal anbringes i containere og affaldsbeholdere, der er opstillet i lejrområdet. På teltslagningsarealer uden afstandskrav mellem de enkelte telte skal der endvidere være tydelige opslag med forbud mod anvendelse af kogeapparater.

Telte, der anvendes som forsamlingslokaler

Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 197 af 21. marts 1990 om brandværnsforanstaltninger for telte, der anvendes som forsamlingslokaler, og for selskabshuse er ligeledes fastsat efter af brandlovens § 40.

Ifølge bekendtgørelsens § 2, stk. 1, skal telte og selskabshuse placeres, indrettes og benyttes på en sådan måde, at risikoen for, at brande opstår, at brande breder sig, og at personskade finder sted, formindskes mest muligt, samt således, at der bliver forsvarlige muligheder for brandvæsenets rednings- og slukningsarbejde. Efter bestemmelsens stk. 2 skal det ved konstruktion og opstilling af telte og selskabshuse tillige sikres, at de bærende konstruktioner er stabile under alle vejrforhold.

Telte til mere end 150 personer – der på festivaler benyttes som spillesteder, restaurationstelte etc. – må ifølge bekendtgørelsens § 4, stk. 2, kun opstilles med den stedlige brandmyndigheds tilladelse og skal enten placeres, indrettes og benyttes i overensstemmelse med tekniske forskrifter eller placeres, indrettes og benyttes på de af brandmyndigheden nærmere angivne vilkår, der i samme grad som de tekniske forskrifter tilgodeser de i § 2, stk. 1, indeholdte krav.

Der findes ikke i dag tekniske forskrifter for telte, der anvendes som forsamlingslokaler, og for selskabshuse. Beredskabsstyrelsen har imidlertid taget initiativ til at udarbejde sådanne forskrifter.

Kommunalbestyrelsens mulighed for at pålægge driftsmæssige foranstaltninger

På områder, hvor der ikke er fastsat administrative regler i medfør af beredskabslovens § 33, stk. 2, nr. 2, kan kommunalbestyrelsen med hjemmel i lovens § 35, stk. 2, i hvert enkelt tilfælde bestemme, at der for bygninger og grundarealer,

- 1) hvor der er særligt brandfarlige forhold
- 2) hvor der samles mange mennesker
- 3) hvor store værdier er udsat for ødelæggelse skal træffes driftsmæssige foranstaltninger til at forebygge eller formindke brandfaren og til at sikre forsvarlige rednings- og slukningsmuligheder i tilfælde af brand.

Denne hjemmel udnyttes bl.a. til at bestemme, at der skal være brandslukningskøretøjer til stede på Roskilde Festival og Midtfyns Festival.

Brandvagt

I henhold til beredskabslovens § 35, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen bestemme, at det kommunale redningsberedskab skal være til stede som brandvagt i forsamlingslokaler, ved afholdelse af udstillinger, festivaler, teaterforestillinger og lignende arrangementer, herunder arrangementer i det fri.

Denne hjemmel udnyttes i forbindelse med flere af festivalerne.

#### BYGGELOVEN

Opstilling af tribuner, herunder scene- og tilskuerkonstruktioner etc. i fri luft, som anvendes i forbindelse med sports-, musik- eller lignende arrangementer, er omfattet af byggelovens § 2, stk. 2 og 3. Byggearbejderne må ikke påbegyndes uden byggetilladelse fra kommunalbestyrelsen, jf. lovens § 16.

#### MILJØLOVEN

Kommunalbestyrelsen skal give tilladelse til at udlede spildevand til det offentlige spildevandssystem og vurdere, om det kommunale renseanlæg kan modtage den øgede spildevandsmængde.

Kommunalbestyrelsen skal sikre sig, at affald fra arrangementet bortskaffes i henhold til kommunens affaldsregulativer.

Det skal vurderes, om der er tilstrækkelige toilet- og vaskeforhold til at sikre hygiejniske forhold på campingområderne samt på musikarealerne.

Kommunalbestyrelsen skal påse, at arrangementet ikke giver anledning til væsentlige støjgener for omgivelserne.

Kommunalbestyrelsen (tilsynsmyndigheden) kan, før og under arrangementet, regulere dette gennem påbud over for de aktiviteter, der vurderes at give anledning til forurening eller uhygiejniske forhold, jf. miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 1 og 2.

#### STÆRKSTRØMSREGLEMENTET

Samtlige elektriske installationer skal udføres af en autoriseret installatør iht. bestemmelserne i stærkstrømsreglementet af 1993, kap. 710, og alle elektriske apparater skal være godkendte. Der foretages stikprøvevis kontrol fra Elrådet.

#### FORHOLD TIL FØDEVARELOVGIVNINGEN

Fødevarereloven omfatter blandt andet madvarer, drikkevarer, nydelsesmidler og andre varer, der er bestemt til føde for mennesker, jf. lovens §3. Hermed er alle grillboder, restauranter, cafeterier etc. på festivaler omfattet af loven.

Fødevarerregionen fører på vegne af fødevarerministeren tilsyn med lovens overholdelse. Regionen, som er oprettet den 1. juli 1997, er en sammenlægning af Levnedsmiddelstyrelsen og Veterinærregionen. Regionen er opdelt i 11 regioner. I forbindelse med den nye fødevarerlov er kontrollen med fødevarer overgået til staten, hvor det tidligere var kommunerne, der var myndighed.

I forbindelse med større arrangementer, f.eks. festivaler/koncerter, har fødevarerregionerne udstedt en samlet tilladelse, som omfatter alle anmeldte boder. Før en samlet tilladelse kan udstedes, afholder fødevarerregionen møder med festivalledelsen og de ansvarshavende for de anmeldte spisesteder. Det betyder bl.a., at ikkeanmeldte spisesteder, f.eks. boder uden for festivalområdet, ofte ikke har kendskab til indholdet i fødevarereloven.

Under afholdelse af arrangementet fører fødevarerregionen løbende tilsyn på stedet.

#### PLANLOVEN

Der kan være lokale forhold, som gør, at udarbejdelse af en lokalplan kan kræves. Der kan nævnes naboforhold, trafikafvikling og eventuelle blivende bygninger i området.

#### LOV OM OFFENTLIG VEJ

Kommunalbestyrelsen skal som vejmyndighed meddele tilladelser til råden over vejarealer og har i samarbejde med politiet ansvar for trafikplanlægning, skiltning og eventuelle omlægninger af trafikken under en festival/koncert.

#### BEREDSKABET OVER FOR AKUT SYGE OG TILSKADEKOMNE

I medfør af sygehusloven har Sundhedsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 987 af 6. december 1994 om ambulancer. Bekendtgørelsen placerer ansvaret for etablering af en ambulance-tjeneste på de enkelte amtskommuner.

Det fremgår af bekendtgørelsen, at amtsrådet – som et led i den samlede sundhedsplan – skal udarbejde en plan for ambulance-tjenesten og etablere et bredt samarbejde, herunder ved nedsættelse af et præhospitalt udvalg, med henblik på at sikre den korrekte visitation af alarmopkald og koordinere samarbejdet om den samlede præhospitale indsats mellem sygehusvæsenet, ambulance-tjenesten, den primære sundhedstjeneste, alarmeringscentralfunktionen og de tilgrænsende amtskommuner.

Ambulanceplanerne hænger således tæt sammen med planerne for sundhedsberedskabet, der omfatter sygehusberedskabet, lægemiddelberedskabet og beredskabet i den primære sundhedstjeneste. Sundhedsberedskabets formål er at sikre sundhedsvæsenets evne til at kunne udvide og omstille sin behandlings- og plejekapacitet etc. – ud over det daglige beredskab – såvel ved fredstidskatastrofer som under krise eller krig.

De nærmere regler herom findes bl.a. i sygesikringsloven, hvis bestemmelse om sundhedsplanlægning er uddybet i Sundhedsministeriets vejledning for planlægning af sundhedsberedskabet fra 1998 og i Håndbog om sundhedsberedskabet, der er udsendt i 3. udgave i marts 1999.

Det bemærkes endelig, at Sundhedsministeriet har planer om at udstede en ny bekendtgørelse om præhospital indsats etc., bl.a. til afløsning af den nugældende ambulancebekendtgørelse. Det foreliggende udkast ændrer ikke ved de grundlæggende samarbejds- og koordinationsprincipper i ambulancebekendtgørelsen, men understreger endnu tydeligere de enkelte amtsråds forpligtelse til at afpasse beredskabets omfang efter lokale forhold, herunder også efter forekomsten af forsamlinger af større menneskemængder.

## **BESKRIVELSE AF FOKUSOMRÅDER**

### **INDLEDNING**

Ud over forhold, som finder paralleller andre steder i samfundet, og som der derfor er lovgivet om, frembyder musikfestivaler/koncerter nogle særlige forhold. I det følgende beskrives en række af disse forhold og deres indflydelse på sikkerheden i forbindelse med afholdelse af festivaler/koncerter af den indledningsvis beskrevne karakter.

### **FORSAMLINGSHÅNDTERING**

#### **Publikums mængde**

Forsamlingshåndtering (crowd management) udgør en betydningsfuld del af arrangementet ved festivaler/koncerter. Når mennesker i stort antal er forsamlet på et begrænset område, øges risikoen for uheld ikke nødvendigvis proportionalt med antallet. Men sikkerhedsforanstaltninger og – i påkommende tilfælde – redningsaktioner må nødvendigvis påvirkes af forsamlingens størrelse og tæthed.

Ved festivaler/koncerter er navnlig arealerne foran scenerne, ved ind- og udgange, ved salgssteder, ved adgangsvejene til tog, bus og taxi og arealerne i forbindelse med camping risiko-områder, hvor omhyggelig planlægning, gennemtænkte ruter og passende dimensionering spiller en væsentlig rolle for sikkerheden.

#### **Publikums intensitet**

Intensiteten i en given forsamling er formentlig af større betydning for sikkerheden end forsamlingens blotte størrelse. Med intensitet menes dels fysisk tæthed og hastighed, dels mental opstemthed, begejstring eller forventning. Ved festivaler/koncerter finder man typisk den største forsamlingsintensitet i områderne nærmest scenen/scenerne, ved udgange og indgange, ved salgssteder og lignende.

Publikums intensitet kan i vid udstrækning reguleres ad den fysiske planlægnings vej, ved tilstrækkelig dimensionering og tilstrækkeligt antal af adgangsveje etc. og – hvad angår publikum foran scenerne – ved sektionsoptdeling af tilhørerpladserne og ved – i påkommende tilfælde – at kunne begrænse publikums adgang til bestemte områder. Den sidste forholdsregel afhænger af, at sikkerhedspersonalet har overblik over det omtrentlige antal af mennesker, der befinder sig – og kan befinde sig – på det pågældende område. Ved "automatiske" reguleringer af fysisk art mindskes publikums fornemmelse af at være underlagt – eventuelt ubehagelige eller provokerende – restriktioner.

#### **Publikums adfærd**

Ungdomskulturens koncerter, dance-parties og diskoteker danner ramme om yderst forskellige former for adfærd med yderst forskelligt risikopotentiale. Forskellige musiktyper tiltrækker publikum af forskellig alder og køn og involverer et varieret udbud af adfærd. Sikkerhedsrisici i forbindelse med publikumsadfærd afhænger imidlertid ikke kun af publikums sammensætning og musikens karakter, de afhænger også af forhold som publikums homogenitet. Ved festivaler med flere forskellige koncerter vil publikum typisk være mere blandet end ved enkeltstående arrangementer.

Publikumsadfærd lader sig ikke i detaljer forudsige, navnlig ikke på længere sigt, da netop adfærden undergår forandringer med mindst samme hastighed som den musikalske udvikling hos orkestrene. Nye former for risikobetonet adfærd kan således kræve, at arrangører af festivaler/koncerter har et vist beredskab til regulering eller imødegåelse af nye risici.

Mange forhold i forbindelse med et musikarrangement påvirker publikums adfærd: Indretning, mulighed for frirumsfølelse, service og kvalitet, navnlig på kerneydelserne musik og show.

#### Kunstneres adfærd

Ungdommens musikkultur udvikles ikke kun af publikum ved koncerter. Kunstneres scene-optræden og videofremtræden i forbindelse med udgivelsen af cd'er spiller en betydelig rolle for denne udvikling.

De forventninger, de optrædende kunstnere giver udtryk for, påvirker altså publikumsadfærden ved festivaler/koncerter, og det er derfor af stor betydning for sikkerheden, at kunstnerne er opmærksomme på den indflydelse, de har på publikums adfærd – og på de sikkerheds-risici, der eventuelt er forbundet hermed.

Konkrete vurderinger af planlagte specialeffekter eller særligt voldsomme udtryk spiller således en vigtig rolle, når sikkerheden ved et arrangement overvejes og planlægges, idet uforudsete, risikobetonede aktiviteter naturligvis udgør den største risiko. Men selv adfærdsformer, der efterhånden er indarbejdet i musikkulturen som normalt genkommende, kan give anledning til overvejelser med henblik på muligt fravalg eller eventuelt direkte forbud.

I forbindelse med planlægningen af festivaler/- koncerter er det derfor væsentligt, at der er enighed mellem de optrædende og arrangørerne om, hvilke former for adfærd man forventer af – og vil tillade hos – publikum og kunstnere. Ved tilrettelæggelsen af de enkelte indslag i et arrangement bør kunstnerne således kontraktligt forpligtes til at følge de sikkerhedsforskrifter, arrangørerne af festivalen/koncerten finder hensigtsmæssige.

#### Den fysiske indretning af publikumsområdet

Den fysiske indretning af arrangementsområdet og indretningens samspil med publikums mængde og færden er af den største betydning. Man kan ved den fysiske indretning i vid udstrækning forebygge, at uønskede eller farlige situationer opstår. Ligeledes spiller det en betydelig rolle for sikkerheden, at adgangsveje for personale overalt er lettilgængelige, let genkendelige og tilstrækkelige.

Vigtigheden af adgangsvejene gælder ikke blot for hjælpepersonale og sikkerhedspersonale, men også personale, der forestår almen service, leverancer, udbudninger af fejl og mangler osv. Både ved dag og nat synlige og umisforståelige markeringer af alle servicefunktioner, adgangsveje, flugtveje og øvrige faciliteter er ligeledes af vital betydning for sikkerheden.

#### Kommunikation med publikum

Information til og kommunikation med publikum udgør en væsentlig del af sikkerheden ved ethvert arrangement. Publikums muligheder for at handle rationelt og hensigtsmæssigt i enhver situation afhænger i alt væsentligt af deltagernes viden om både arrangementets fysiske udformning og af det planlagte forløb.

Publikums konkrete viden om arrangementet og sikkerhedsforanstaltningerne udgør altså i sig selv en sikkerhedsforanstaltning. Dertil kommer publikums generelle viden om de risici, der er forbundet med visse af de adfærdsformer, som har udviklet sig i forbindelse med musikkulturen.

En særlig del af informationen til publikum udgøres af information om opståede nødsituationer. Det er af den største betydning, at publikum på forhånd er bekendt med de kanaler og personfunktioner, som i givet fald vil give en sådan information. Det er derfor også væsentligt, at sikkerhedsinformation og personale, som udsender sikkerhedsinformation, ikke kan forveksles med andre informationstyper og personalegrupper.

#### Kommandoveje

Sikkerhedsberedskabet ved festivaler/koncerter omfatter også kommunikationen fra publikum til sikkerhedspersonalet og kommunikationen og kommandoveje blandt sikkerhedspersonalet. Det er således af betydning, at publikum er ganske klar over, hvilke personalegrupper man henvender sig til med eventuelle problemer. Dette gælder under alle forhold.

I nødsituationer – store som små – er det af særligt afgørende betydning, at kommandoveje og beslutningsstrukturer er ganske klare, og at alle involverede personalegrupper har kendskab til dem, ligesom det er vigtigt, at handlingsgangene i nødberedskabet er gennemprøvede og velkendte for personalet.

Klar beslutningskompetence og klar bevidsthed om handlemuligheder udgør væsentlige komponenter i sikkerhedsberedskabet. Det støtter klarheden og beslutningsdygtigheden, dersom den sikkerhedsansvarlige udelukkende har ansvar for sikkerheden og således hverken kan rekvireres til at udføre, eller forveksles med personer, der udfører andre opgaver.

#### Belysning

Tilstrækkelig belysning på arrangementsområdet medvirker til tryghed blandt publikum og mindsker risikoen for, at publikum taber orienteringen og evnen til at handle formålstjenligt i enhver situation, herunder en nødsituation. Tilstrækkelig belysning øger desuden muligheden for social kontrol blandt publikum indbyrdes og forebygger således, at u hensigtsmæssig eller risikobetonet adfærd i al ubemærkethed kan udvikle sig. Særligt i nødsituationer kan tilstrækkelig belysning medvirke til, at publikum kan handle hensigtsmæssigt, og at sikkerheds- og hjælpepersonale kan udføre deres opgaver på bedste vis.

#### FESTIVALPERSONALE

Festivaler og koncerter er midlertidige omend tilbagevendende begivenheder med særlige behov for sikkerhedsforanstaltninger. Det er afgørende for sikkerheden ved disse arrangementer, at der er tilstrækkeligt og tilstrækkeligt kvalificeret personale til stede i alle sikkerhedsfunktioner.

Det er ligeledes væsentligt, at det sikkerhedsudstyr, kommunikationsudstyr etc., som personalet råder over, er tilstrækkeligt og funktionsdygtigt.

Endelig er det vigtigt, at publikum klart kan skelne sikkerhedspersonale fra andre personalegrupper.

#### KRIMINEL ADFÆRD

##### Vold

I forbindelse med festivaler/koncerter, hvor mange, typisk unge mennesker er samlet, forekommer voldssager naturligvis. I betragtning af, hvor mange mennesker der gennem flere dage opholder sig tæt sammen og også indtager en del alkohol og måske euforiserende stoffer, er antallet af voldssager dog yderst begrænset. Sammenlignet med unges ophold på og ved restaurationer og diskoteker fredage og lørdage synes der nærmest at være en tendens til, at festivalerne må karakteriseres som fredelige.

##### Handel med narkotika

Før og under festivaler/koncerter bliver der af politiet beslaglagt narkotika, mest hash. De beslaglagte mængder tyder ikke på, at der foregår en voldsom handel med narkotika, idet det meste af det beslaglagte tydeligt er til eget brug og indkøbt forud for arrangementet. Det er yderst begrænset, hvor mange "hårde" stoffer der beslaglægges under en festival/koncert.

I betragtning af den mængde narkotika, der i øvrigt er i omløb i Danmark, er det ganske små mængder, der beslaglægges under musikfestivaler/koncerter.

##### Tyveri

Tyveri – især fra telte – er på nogle af musik-festivalerne et stort problem, specielt på de festivaler, der har et ungt publikum, som bor i små telte. Tyverierne begås typisk fra teltene i campingområdet, mens ejerne befinder sig i koncertområdet. Ofte skæres teltet op, og alt af værdi fjernes. Andre tyverier foregår, mens ejerne sover – måske tungt pga. for meget alkohol. Teltet skæres op, og værdigenstande stjæles, bl.a. pung, ure og smykker samt festivalarmbånd, som klippes af ejermandens håndled.

##### Anden kriminalitet

I forbindelse med festivaler/koncerter ses også anden kriminalitet. Anmeldelsestallene er dog meget små, specielt i betragtning af, hvor mange mennesker der er samlet.

#### ALKOHOL OG EUFORISERENDE STOFFER

Udvalget har ikke fundet det sandsynliggjort, at de adfærdsproblemer blandt publikum, som kan henføres til indtagelse af alkohol eller euforiserende stoffer, på musikfestivaler og ved koncerter adskiller sig fra tilsvarende problemer i andre sammenhænge. Loven om euforiserende stoffer gælder – og håndhæves – ved festivaler/koncerter på samme niveau som andetsteds, og restaurationsloven er gældende for festival/koncertarrangører såvel som teltholdere. Dog er der grund til at påpege, at publikums aldersmæssige sammensætning ved mange af disse arrangementer stiller skærpede krav til overholdelsen af forbudet mod udskænkning til synligt berusede personer. Det har formentlig positiv betydning for sikkerheden på disse områder, at man informerer publikum om risici ved indtagelse af såvel alkohol som euforiserende stoffer.

#### TRANSPORT OG TRAFIK

Når mange mennesker drager hen til ét sted for at deltage i en begivenhed, udgør trafikken en risiko. På det punkt adskiller festivaler/koncerter sig ikke afgørende fra messer, udstillinger, sportsbegivenheder og kulturarrangementer med store publikumsmængder. Der er sikkerhedsspørgsmål i relation til transport *til og fra* festivaler/koncerter og i relation til deltagernes færdsel *under* festivalen/koncerten.

Regulering af vejtrafikken fastlægges i et samarbejde mellem politiet og de berørte vejmyndigheder (kommune, amt, Vejdirektorat).

Arrangørens planlægning og programlægning kan påvirke spredningen af deltagernes ankomst- og afrejsetidspunkter - og dermed trafikken til og fra begivenheden i spidsbelastningsperioderne. Pludselige programændringer, afbrydelser og aflysninger kan også få betydning for trafikbelastningen i området.

Ved aftaler med trafikselskaberne kan den kollektive trafik omlægges eller suppleres for at reducere antallet af deltagere i bil eller til fods langs vejene.

Trafiksikkerheden og trafikafviklingen påvirkes af, hvor godt og tydeligt ruter til arrangementet er skiltet, og hvordan trafikken er reguleret i nærområderne ved festivalen/koncerten og dens parkeringsarealer og forsyningsveje. Manuel guidning og regulering ved hjælp af politifolk, medlemmer af hjemmeværnets politikompagnier og politiets Beredskabsordenskorps eller festivalvagter benyttes ofte.

Trafiksikkerheden for deltagerne under festivalen/koncerten er ikke mindst afhængig af, hvordan aktivitets- og sceneområder, campingområder og parkeringsområder er placeret i forhold til hinanden og i forhold til indkøbsmuligheder etc. Hvis deltagerne skal krydse befærdede veje, når de bevæger sig mellem de forskellige områder og faciliteter i festivaldagene, er der en risiko for trafikale konflikter. Deltagere, der er opslugt af festivalstemningen eller påvirket af alkohol, vil antageligt være mindre på vagt over for farerne i trafikken uden for festivaluniverset.

## BRAND

Musikfestivalerne har siden begyndelsen af halvfjerdsenerne udviklet sig fra en begivenhed af 1-2 dages varighed til et arrangement, der i dag forløber over en periode på 8-10 dage.

Samtidigt hermed er der opstået behov for at indrette midlertidig camping til det stigende antal gæster. Reglerne i campingreglementet blev benyttet i de første år, men de var vanskelige at administrere.

Specielt afstandsreglen på 3 m mellem de en-kelte telte var vanskelig at håndhæve, og da campingreglementet i øvrigt kun omfatter permanente pladser, blev der i 1983 udarbejdet et sæt regler om brandværnsforanstaltninger i store teltlejre med hjemmel i den tidligere brandlovs § 40.

Festivalerne har udviklet sig således, at det i dag er almindeligt, at der etableres store salgsområder (kræmmermarkeder), og mange festivalgæster benytter nu campingvogne etc. Endelig medbringes møbler og andet brandbart materiale, som anvendes i teltlejren under arrangementet.

Bestemmelserne fra 1983 omfatter kun telte. Der er derfor behov for, at der udarbejdes nye bestemmelser, der ud over teltlejre regulerer områder til campingvogne, salgsområder, større selskabstelte etc.

Af særlige problemer vedr. brandsikkerhed kan nævnes følgende:

- Teltområder: Brug af åben ild i teltområder. Medbragt brandbart materiale (møbler etc.). Manglende regler om kogepladser.
- Caravanområder: Ved nogle arrangementer placeres telte sammen med campingvogne med fare for brandspredning til store områder. Generelt stor brandbelastning. Brug af gas og åben ild.
- Salgsområder: Stor brandbelastning. Brug af gas og åben ild. Overnatning i salgsboder. Flugtvejsproblemer på grund af store oplag på friarealer.
- Selskabstelte: Placering af telte, sikring af flugtveje, brandslukningsudstyr etc.

Der er hvert år mange brande på visse af festivalerne i de nævnte områder. Såfremt der fastsættes regler, som håndhæves, vil antallet af brande kunne nedsættes væsentligt, og dermed risikoen for, at menneskeliv går tabt. Reglerne skal endvidere være med til at forbedre brandvæsenernes og arrangørernes beslutningsgrundlag.

Selvom regelgrundlaget forbedres, er det vigtigt fortsat at bevare en dialog med deltagerne på pladsen samt at kommunikere reglerne ud til festivaldeltagerne via bl.a. festivalernes hjemmesider på Internettet og programmer. Hvor en dialog ikke er tilstrækkelig, er det vigtigt at understrege, at arrangørerne har et ansvar for, at ordensreglerne håndhæves.

## ØVRIGE FOKUSPUNKTER



Efter udvalgets opfattelse kan der ikke opstilles en udtømmende liste over problemfelter/fokuspunkter ved større musikarrangementer, og derfor kan udvalget heller ikke udarbejde én fast løsningsliste. Dertil er arrangementerne for forskellige og omskiftelige, ligesom adfærdsmønstre, teknologi og musik er under konstant forvandling.

Udvalget har valgt at omtale en række potentielle problemer. Tilsvarende peges der i *The Event Safety Guide* på en meget omfattende registrering af fokuspunkter vedrørende sikkerhed og ricisi – herunder de fleste af dem, udvalget omtaler, samt mange flere – alle meget kvalificeret behandlet.

Den løbende erfaringsudveksling mellem arrangører, myndigheder og musikbranchens entreprenører bør sikre fokusering på nye problemfelter og på hidtil kendte problemfelter under udvikling.

## UDVALGETS ANBEFALINGER

### INDLEDNING

Udvalgets anbefalinger har til hensigt at højne sikkerheden ved danske musikfestivaler og lignende arrangementer på en måde, der bidrager til, at der fortsat i Danmark kan afholdes arrangementer af denne type med den særlige kultur og stemning, som både her i landet og over det meste af verden har appel til mange forskellige – men især unge musikelskere.

Udgangspunktet har været at komme med an-befalinger, som dels er realistiske, dels effektive, og som inddrager festival/koncertarrangører og myndigheder såvel som optrædende og publikum på festivaler/koncerter aktivt i forbedringer af sikkerheden.

Det har været udvalget magtpåliggende at anbefale forholdsregler, som på én gang sikrer den mindst tænkelige risiko for deltagere og optrædende, det bedst tænkelige beredskab i tilfælde af uheld og ulykker og den mest kompetente forberedelse af begivenheder af denne art.

Udvalget har samtidig set det som en væsentlig del af sin opgave at sikre, at der fortsat kan afholdes musikfestivaler og lignende begivenheder i Danmark på en måde, som imødekommer musikpublikummets krav og forventninger, hvad angår stemning, ungdomskultur og oplevelsen af "frirum" i forbindelse med musikken.

Den væsentligste nydannelse, udvalget anbefaler, er en skriftlig, detaljeret, *obligatorisk risikovurdering* fra festival/koncertarrangørens side.

Udvalget anbefaler, at risikovurderingen danner grundlag for myndighedernes godkendelse af arrangementet og dets sikkerhedsforanstaltninger.

Dernæst anbefaler udvalget, at der på dansk udgives en *vejledning i kortlægning af de risiko-momenter, der bør indgå i en vurdering af risici og sikkerhed* ved festivaler og lignende arrangementer. Vejledningen bør tage udgangspunkt i principperne for og indholdet i den britiske *Event Safety Guide*, men være tilpasset danske forhold.

Endvidere anbefaler udvalget, at der omkring *brandsikkerhed og camping* gennemføres en række tiltag til udbygning af sikkerheden på campingområder og omkring salgsboder. Underudvalget, der har set nærmere på disse forhold, har fremlagt et konkret forslag til en skærpelse og udvidelser af gældende regler.

Det er udvalgets opfattelse, at forpligtelsen til etablering af *et beredskab over for akut syge og tilskadekomne* i forbindelse med større publikumsarrangementer er reguleret i de gældende bestemmelser, men at denne forpligtelse måske bør understreges yderligere i vejledningsmateriale etc., idet det dog er den enkelte amtskommunes ansvar at fastsætte serviceniveauet.

Desuden anbefaler udvalget, at der inden for politiet på landsplan etableres en *erfaringsopsamling* og særlig ekspertise, som lokale politimyndigheder kan konsultere i forbindelse med godkendelse af festivaler og lignende.

Udvalget anbefaler endvidere, at der etableres kurser, som er relevante for frivillige og andre sikkerhedspersoner, der arbejder på festivaler og lignende.

Udvalget ser gerne, at den "*søfartsbog*" for festivalpersonale, som de samarbejdende danske musikfestivaler har taget initiativ til, anerkendes og formaliseres.

Endelig anbefaler udvalget, at både festivalernes arrangører og andre med tilknytning til særligt den unge musikkultur gør et målrettet arbejde for at *oplyse* de unge om - og anvise dem forholdsregler til at imødegå - de

farer, der altid vil være forbundet med store menneskemasser og særligt med de forskellige former for kropskultur, som udvikler sig i forbindelse med musikkulturen.

Udvalget anbefaler umiddelbart et *nordisk samarbejde* om festivalsikkerhed, navnlig i forbindelse med udarbejdelsen af retningslinier for risikovurdering, samt på længere sigt et samarbejde herom inden for

#### DEN EUROPÆISKE UNION.

##### Risikovurdering

*Festival/koncertarrangørens risikovurdering* danner først og fremmest grundlag for den sikrest mulige afvikling af arrangementet. Det er væsentligt for sikkerheden, at både arrangøren og festival/koncertpersonalet har et klart og detaljeret billede af, hvilke risici et konkret arrangement indebærer, samt af, hvilke forholdsregler der sigter på at imødegå disse risici.

Der kan efter udvalgets opfattelse ikke opstilles generelle, detaljerede regler for, hvilke specifikke forholdsregler der i hvert enkelt tilfælde vil være nødvendige eller hensigtsmæssige, idet både festivalerne og de enkelte koncerter på \_festivalerne afviger meget fra hinanden, både hvad angår publikums sammensætning, mængde, dets forventelige adfærd og de dermed forbundne risici.

I løbet af planlægningen af den enkelte festival vil det derimod være arrangørens opgave at vurdere, hvordan de mange forskellige faktorer i det enkelte arrangement påvirker sikkerheden, og derudfra at tilrettelægge det beredskab, som er nødvendigt i den forbindelse.

En konkret risikovurdering kan – og bør – være ganske detaljeret. Den britiske *Event Safety Guide* bør – i en udgave tilpasset danske forhold – danne model for risikovurderingens detaljer.

Da ansvaret for sikkerheden ved festivaler/koncerter i vid udstrækning forbliver hos arrangøren, uanset om sikkerhedsmæssige risici skyldes optrædende kunstneres eller andre aftalepartners adfærd, af tekniske fejl eller andet, vil kontraktmæssige begrænsninger af risikoadfærd hos underleverandører – kunstnere eller andre – være af stor betydning.

En detaljeret kortlægning af de planlagte aktiviteter og en klar kontraktmæssig begrænsning af kunstneres og andre aftalepartners mulighed for at afvige fra det planlagte, aftalte og sikkerhedsgodkendte bør derfor indgå i arbejdet med sikkerheden forud for afholdelsen af en festival/- koncert.

*Politimyndigheden* i det område, hvor festivalen/koncerten afholdes, vil på baggrund af festival/koncertarrangørens risikovurdering fortrinsvis skulle tage stilling til, om arrangørens sikkerhedsberedskab modsvarer arrangørens egen vurdering af risiciene, når tilladelsen til afholdelse af arrangementet gives.

Da langt de fleste arrangementer af denne karakter er årligt tilbagevendende begivenheder, vil denne stillingtagen som hovedregel især det første år være besværliggjort af det forhold, at tilladelsen til afholdelse af festivalen skal indhentes før detaljerne i programmet kendes. Det generelle sikkerhedsberedskab vil typisk være det samme år for år, mens kun væsentlige ændringer i arrangementet eller ungdomskulturen eller usædvanlige detaljer og deraf følgende usædvanlige risici vil kræve nye grader af beredskab.

#### VEJLEDNING OM VURDERING AF RISICI OG SIKKERHED

Udvalget har konstateret, at de forhold, som bør danne udgangspunkt for såvel arrangørers som myndigheders risikovurdering, er mangeartede, sammensatte og under stadig forandring, i en grad, som kræver et solidt ajourført informationsmateriale.

Udvalget har med stort udbytte gennemgået den i international sammenhæng væsentligste publikation af erfaringsopsamlinger på musikfestival-/koncertområdet, den britiske *Event Safety Guide* (også kaldet PopCode), udgivet første gang i 1993 og siden i en revideret udgave i 1999 af The British and Scottish Home Office. Den udgør en omfattende skildring af risikomomenter og dertil svarende sikkerhedsforanstaltninger ved musikfestivaler og lignende arrangementer. Guiden er blevet til i et samarbejde mellem musikindustrien og myndighederne i Storbritannien, hvor musikindustrien har været hovedkraften.

E.S.G. indeholder talrige og mangeartede råd og vejledninger, hvoraf arrangørerne kan drage stor praktisk nytte. Vejledningens målgruppe er først og fremmest arrangører og sikkerhedsansvarlige ved større musikbegivenheder.

Efter udvalgets opfattelse bør der snarest findes midler til udarbejdelsen af en dansk (gerne nordisk) parallel til denne vejledning.

Den danske (nordiske) udgave bør efter udvalgets opfattelse omfatte mere detaljerede kapitler om følgende emner, som ikke findes fuldt tilstrækkeligt gennemarbejdede i den britiske udgave:

- 1) Forsamlingshåndtering (crowd management)
- 2) Kommandoveje og beslutningskompetence
- 3) Kommunikation til publikum.

Den danske (nordiske) vejledning bør kunne danne udgangspunkt for den enkelte arrangørs vurdering af konkrete risici og for hans eller hendes planlægning af sikkerhedsforanstaltninger.

#### OVERORDNET KOORDINERING AF ANSVAR FOR SAMTLIGE INVOLVEREDE MYNDIGHEDER

Politiet har i dag kompetencen til at give tilladelse til afholdelse af festivaler/koncerter, ligesom politiet kan stille vilkår vedrørende opretholdelse af ro og orden under arrangementet. Indtræffer en større ulykke, hvor forskellige myndigheder skal samarbejde om redningsarbejdet, er det politiet, der har den koordinerende ledelse. Det er udvalgets opfattelse, at der ikke er grund til at ændre på disse regler.

#### OPBYGNING AF EN INTERN ENHED I POLITIET MED SPECIALVIDEN OM FORSAMLINGSHÅNDBLING

Festivaler/koncerter, både i Danmark, i de andre nordiske lande og i det øvrige Europa, har undergået en voldsom udvikling fra at være små arrangementer, der strakte sig over et par dage, til i dag at være middelstore eller meget store arrangementer med deltagelse af over 100.000 personer – gæster og hjælpere – og som varer mange dage, ofte over en uge, idet gæsterne, for at sikre sig en god campingplads og for at "varme op", ankommer til festivalområdet flere dage før festivalens start. Ungdoms- og musikkulturen er under konstant markant forandring. En udvikling, som intet tyder på vil stoppe.

Politiets opgave er derfor i dag meget anderledes end for blot 10 år siden. Opgaven forventes også i fremtiden undergivet store forandringer i takt med de nye udviklinger. Der er i dag ingen etableret undervisning af politifolk i, hvordan man vurderer sikkerheden forud for eller under afviklingen af en festival/koncert, specielt sikkerheden i forbindelse med afviklingen af større koncerter med måske 60.000 – 70.000 deltagere. Eneste "uddannelse" er den erfaring, politiet får via indhøstede erfaringer fra tidligere afviklede festivaler, besøg på andre festivaler og via erfaringsudveksling med politifolk i de politikredse, der har festivaler.

For at vurdere, hvorvidt en festival vil kunne afvikles sikkert og roligt, må det dog nok erkendes, at der i dag kræves mere, nemlig en internationalt ajourført specialviden om, hvorledes store forsamlinger kan håndteres, hvilke typer musik der kan skabe specielle stemninger blandt publikum, hvorledes festivalpladser fysisk bør indrettes for at skabe størst mulig sikkerhed for publikum, festivalpersonale og de optrædende, samt forudsætninger for at kunne vurdere, hvilke forhold der skal tillægges betydning i den overordnede og detaljerede tilrettelæggelse af en festival.

Skal politiet kunne leve op til dette ansvar, er det udvalgets opfattelse, at der på landsplan for politiet bør etableres en vidensbank herom, eventuelt gennem oprettelse af et mindre konsulentkorps, der får til opgave at virke som rådgivere for de politikredse, hvor der afholdes festivaler, og som kan bibringes og vedligeholde et specialkendskab til festivalafvikling, forsamlingshåndtering, ungdomskultur, musikgenrer, indretning af festivalpladser etc.

#### STILLINGTAGEN TIL ARRANGØRENS RISIKOVURDERING

En ansøgning om afholdelse af festival/koncert bør forelægges det lokale politi i god tid før festivalens/koncertens start.

Ansøgningen bør efter udvalgets opfattelse være vedlagt en af arrangøren skriftligt udfærdiget risikovurdering, som gennemgår alle væsentlige sikkerhedselementer ved arrangementet. Arrangøren bør tillige dokumentere, at andre myndigheder, hvis tilladelse kræves til afholdelse af festival/koncert, ligeledes har modtaget ansøgning. Det lokale politi bør herefter foretage eller indhente sagkyndig vurdering af, hvorvidt arrangørens planlagte sikkerhedsforanstaltninger har et realistisk omfang i forhold til risikovurderingen, og hvorvidt det herefter må antages, at festivalen/koncerten kan afvikles sikkert og ordentligt.

Udvalget henleder dog opmærksomheden på, at proceduren ikke fuldt kan anvendes i år ét efter indførelsen af reglerne, da kun de store linier i sikkerhedsberedskabet kan foreligge ved ansøgningen om tilladelse, idet denne skal søges, før arrangementets detaljer kendes. I alle efterfølgende år vil politimyndigheden kunne tage stilling på baggrund af erfaringerne fra tidligere risikovurderinger.

Det lokale politi bør tillige – som det også sker i dag – tage kontakt til andre myndigheder, der skal give tilladelse, eller som berøres af festivalen/koncerten, for sammen med festival-/koncertarrangøren at tilrettelægge fælles retningslinjer for sikkerhed under festivalen/koncertens afvikling og etablering af et tilstrækkeligt redningsberedskab i vid forstand.

Endelig bør det lokale politi vurdere, om arrangøren skønnes i stand til at efterleve tilladelsens vilkår.

#### KONTROL AF ARRANGØRENS RISIKOVURDERING OG SIKKERHEDSFORANSTALTNINGER

Under afviklingen af festivaler/koncerter bør politiet og andre involverede myndigheder via stikprøver kontrollere, om arrangøren overholder de vilkår, der er stillet i forbindelse med de givne tilladelser til afholdelse af festival/koncert. Tillige bør det kontrolleres, hvorvidt arrangørens risikovurdering under festivalens/koncertens forløb viser sig at holde stik, eller om der er behov for ændrede sikkerhedsforanstaltninger.

Overtræder arrangøren markant tilladelsen, eller viser arrangørens risikovurdering sig at være helt fejlagtig eller utilstrækkelig, har politiet mulighed for at standse festivalen/koncerten. Ligeledes bør det få konsekvenser for det efterfølgende år, dersom en arrangør ikke lever op til en udfærdiget risikovurdering, i værste fald i form af afslag på tilladelse til afholdelse af festival/koncert.

#### BRANDSIKKERHED OG CAMPING

Med hensyn til telte, der anvendes som forsamlingsstelte, har Beredskabsstyrelsen taget initiativ til at udarbejde tekniske forskrifter med detaljerede krav om afstandforhold, flugtveje, brandslukningsudstyr etc. Der kan derfor ventes nye regler for området inden for en overskuelig fremtid.

På baggrund af en indstilling fra underudvalget vedrørende brandsikkerhed i forbindelse med campingområder/teltlejlre, skal udvalget anbefale følgende skærpselser og udvidelser af de gældende regler:

- Anvendelsesområdet ændres til at omfatte campingområder med campingvogne etc. samt salgsområder med midlertidigt opstillede salgsboder. Som udgangspunkt tillades det ikke at telte placeres sammen med campingvogne, medmindre kommunalbestyrelsen (redningsberedskabet) ud fra en samlet vurdering finder, at forskrifternes overordnede sikkerhedsniveau kan opretholdes på andre vilkår.
- Såfremt et camping- eller salgsområde benyttes i tidsrummet fra solnedgang til solopgang, og området er omgivet af hegn eller lignende, skal hver udgang fra området være forsynet med belyste flugtvejsskilte.
- Ansøgninger til kommunalbestyrelsen skal indeholde oplysning om navn og adresse på den person, der skal sørge for, at forskrifterne overholdes.
- Der fastsættes krav til kogepladser på campingområder.
- Idet der har vist sig en tendens til, at festivaldeltagere medbringer møbler som lænestole og sofaer på campingområdet, hvilket giver en væsentlig forøgelse af brandbelastningen, forbydes dette.
- Ordensreglerne for campingområder revideres i øvrigt.
- For større arrangementer, hvor campingområdet overstiger 50.000 m<sup>2</sup>, præciseres det, at kommunalbestyrelsen kan stille yderligere krav til brandvænsforanstaltninger under hensyntagen til en risikovurdering, f.eks. beredskabsplan, brandberedskab, maksimal størrelse på telte etc., såfremt det skønnes påkrævet.
- For salgsområder indføres der krav om afstandforhold, flugtveje, rumopvarmning og anvendelse af kogeapparater samt ordensregler, herunder om forbud mod overnatning i salgsboder.
- For salgsområder med særlige brandmæssige forhold får kommunalbestyrelsen mulighed for at fastsætte yderligere brandvænsforanstaltninger.

#### KILDER

*The event safety guide*, HSE Books, UK, second edition 1999

*Crowd management* Report of the Task Force on Crowd Control and Safety, Department of Purchasing, City of Cincinnati, Cincinnati, Ohio, USA 1980

*Kingston Management*, P.O.Box 1172, Kingston Upon Thames, Surrey, KT1 2Zd, UK

*Crowdsafe*, *The international newsletter on concert and festival crowd safety*, Chicago, Illinois, USA  
<http://www.crowdsafe.com>

*EMA Telstar*, Box 241 51, S – 104 51 Stockholm, Sverige, <http://www.ema.se>  
*Grand Hôtel*, Blasieholmshamnen 8, P.O.Box 16424, S 103 27 Stockholm, Sverige

#### KOLOFON

Udgivet af :

Kulturministeriet, postboks 2140,  
Nybrogade 2, 1015 København K  
Tlf.: 33 92 33 70, Fax: 33 91 33 88

E-post: [kum@kum.dk](mailto:kum@kum.dk)

Hjemmeside [www.kum.dk](http://www.kum.dk)

December 2000

Teksten kan bringes frit med angivelse af kilde  
Grafisk produktion: Sangill Grafisk Produktion (Miljøcertificeret)  
Flere eksemplarer kan rekvireres fra  
Kulturministeriet  
Infoteket, Postboks 2140  
Nybrogade 2, 1015 København K, tlf. 33 92 35 00  
Rapporten foreligger også i engelsk oversættelse  
i såvel trykt som elektronisk version.  
Oplag: 2.000  
ISBN: 87-90801-98-9  
Elektronisk ISBN: 87-90801-99-7