

Hoe uitvoerbaar is het nieuwe stedelijk evenementenbeleid van de gemeente Amsterdam?



Astrid Scholtens
Jacco Vis
Ira Helsloot

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Amsterdam.

Auteurs

dr. Astrid Scholtens

Jacco Vis MSc

prof. dr. I. Helsloot

Foto voorkant

Loveland Festival 2019 in het Sloterpark in Amsterdam

November 2019

De Stichting Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leerstoel Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	05
1 Inleiding	07
1.1 Aanleiding van het onderzoek	07
1.2 De onderzoeksvraag	09
1.3 Geen onderdeel van ons onderzoek	09
1.4 Aanpak van het onderzoek	10
1.5 Leeswijzer	13
2 Beleid werkende weg geïmplementeerd	14
2.1 Voortvarende implementatie om snel tot de beoogde balans te komen	14
2.2 Bij de start van de implementatie is niet voldaan aan drie kritische randvoorwaarden	15
3 Wie stuurt nu eigenlijk op de uitvoering?	19
4 Nog geen uniformiteit in de uitvoering	22
4.1 Er is draagvlak voor uniform werken, maar dit is in de uitvoering nog niet altijd zichtbaar	22
4.2 Voorbeelden	24
5 Nieuw beleid leidt tot meer werk	32
5.1 Het proces van vergunningverlening kost nu (veel) meer tijd	32
5.2 Specialistische kennis is vereist maar bij VTH-medewerkers beperkt aanwezig	33
5.3 Vergunningen worden (nog steeds) niet tijdig verleend	34
6 Uitvoering geluidbeleid is grosso modo geslaagd	38
6.1 De kern van het nieuwe geluidbeleid	38
6.2 Aan de voorkant flink geïnvesteerd door de gemeente	40
6.3 Evenementengeluid is een specialisme	42
6.4 Onduidelijkheid over de maximale norm en het stoplichtenmodel	43
6.5 Uitvoering van geluidbeleid is door centraal gecoördineerde continue geluidsmonitoring grosso modo geslaagd	44
7 Locatieprofielen bruikbaar maar nog onduidelijk	47
7.1 Wat is een locatieprofiel?	47
7.2 Initiële onduidelijkheid over betekenis profielen, nu draagvlak bij vergunningverleners	47
7.3 Tabellen evenementendagen moeilijk te interpreteren	48

7.4	Onduidelijkheden over de contouren in de locatieprofielen	49
7.5	Terminologie in locatieprofielen voor meerdere interpretaties vatbaar	49
7.6	Evenementenlocaties zonder locatieprofiel	51
7.7	Heroverwegen aantal evenementendagen binnen de profielen wenselijk	51
7.8	Huur en borg voor gebruik parken in locatieprofielen?	52
8	Onduidelijkheid over duurzaamheidsbeleid	53
8.1	De kern van de Richtlijn duurzaamheid	53
8.2	Duurzaamheidseisen niet altijd uitvoerbaar	54
8.3	Aanleg noodzakelijke infrastructuur door gemeente vordert maar nog niet voltooid	55
8.4	Er vindt (dus) nog geen handhaving op duurzaamheid plaats	56
8.5	Remt of bevordert het voorschrijven van middelen innovatie in de uitvoering?	57
8.6	Uitvoeringsbeleidskeuze: vertrouwen is goed maar controle beter?	59
9	Beleid niet uitvoerbaar voor kleine evenementen	60
9.1	(Te) klein verschil tussen eisen aan grote en kleine evenementen?	60
9.2	De opbrengst van een uitgezette vragenlijst onder kleine evenementen naar uitvoerbaarheid	62
10	Uitdagingen bij de uitvoering van handhaving	65
10.1	Gefragmenteerde verantwoordelijkheid voor handhaving	65
10.2	Capaciteit voor de handhaving is beperkt	66
10.3	Kennisniveau van een groot deel van de inspecteurs schiet tekort	67
10.4	Effectief sanctioneringsbeleid ontbreekt	68
11	Opleidingsprogramma goed initiatief maar te laat ingezet	70
11.1	Een vliegende start en de kern van het opleidingsprogramma	70
11.2	Timing van het opleidingsprogramma kwam slecht uit	71
11.3	Meer gericht op vergunningverleners dan handhaving	71
11.4	Opleiding is meer gericht op de algemene praktijk van de vergunningverlening dan specifiek Amsterdam	72
11.5	Vergunningverleners en inspecteurs hebben nog een uiteenlopend kennisniveau	72
12	Het geheel overziend	75
12.1	Aanleiding en doelen nieuw stedelijk evenementenbeleid	75
12.2	Aan de raad toegezegde evaluatie naar uitvoerbaarheid nieuw beleid	75
12.3	Twee verklarende overkoepelende hoofdbevindingen	76
12.4	Overige bevindingen	77
12.5	Reflectie: bestuurs- en organisatiekundige basisprincipes voor werkelijke uitvoering	79
12.6	Enkele kernaanbevelingen	79

Managementsamenvatting

Op 1 maart 2018 is in de gemeente Amsterdam nieuw stedelijk evenementenbeleid van kracht geworden voor evenementen in de openbare ruimte waarvoor op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een vergunning verleend moet worden.

Het meest belangrijke doel van het nieuwe beleid is om een balans te vinden tussen een stad waar goed georganiseerde evenementen kunnen plaatsvinden en het inperken van overlast voor bewoners. Het beleid stelt extra eisen aan de aspecten geluid, duurzaamheid, locatieprofielen en ecologie.

De Stichting Crisislab is gevraagd om een beleidsevaluatie uit te voeren naar de uitvoerbaarheid van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid en de wijze waarop het in de praktijk wordt uitgevoerd.

Hoofdbevinding 1: Er is uitvoering gegeven aan de (politieke) wens om snel iets te doen aan de roep van bewoners om de (geluids)overlast te beperken door het beleid snel van kracht te laten worden en dus niet op de realisatie van alle randvoorwaarden te wachten. Het beleid is daarmee werkende weg geïmplementeerd: waar nodig zijn pogingen tot aanscherping of uitwerking gedaan.

Hoofdbevinding 2: Een keerzijde hiervan is, is dat een aantal basale maar *kritische* randvoorwaarden (nog) niet is gerealiseerd waardoor het voorspelbaar is dat het stedelijk evenementenbeleid op verschillende punten (nog) niet wordt uitgevoerd zoals het is bedoeld:

- er is geen *bestuurlijke* visie vastgesteld door het *huidige* bestuur dat richtinggevend is voor de uitvoering van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid.
- de extra capaciteit die voor de start van de implementatie als noodzakelijk werd gezien om het beleid 'excellent' uitgevoerd te krijgen, is niet gerealiseerd.
- onvoldoende is belegd en uitgedragen wie waarvoor binnen het evenementendossier verantwoordelijk is. In het bijzonder is de rolverdeling tussen het stedelijk evenementenbureau, de stadsdelen en de stedelijke portefeuillehouder evenementen niet helder waardoor centrale sturing op de kwaliteit van de uitvoering van het evenementenbeleid ontbreekt.

Hoofdbevinding 3: Er lijkt onvoldoende rekening te zijn gehouden met een aantal bestuurskundige en organisatiekundige basisprincipes die wat ons betreft altijd gevolgd moeten worden om uitvoeringsbeleid ook werkelijk uitvoerbaar te krijgen.

In lijn met deze basisprincipes zijn onze belangrijkste aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Als de omgang met evenementen, en daarmee het nieuwe stedelijk evenementenbeleid, als bestuurlijke prioriteit wordt gezien, is het noodzakelijk om een bestuurlijke visie vast te stellen die duidelijkheid schept voor zowel uitvoerders als organisatoren hoe in Amsterdam wordt omgegaan met evenementen. Onderstaande aanbevelingen moeten daar ten minste een plek in krijgen.

Aanbeveling 2

- Stel bestuurlijk vast welke evenementen worden gezien als de (grote) overlastgevende muziekevenementen waarvoor het (geluidbeleid uit het) nieuwe evenementenbeleid feitelijk is bedoeld. Laat de vergunningverlening daarvoor dan direct bij de burgemeester liggen met het stedelijk evenementenbureau als stedelijk/centraal uitvoeringsorgaan.
- Zorg voor passende capaciteit bij het stedelijk evenementenbureau om deze (nieuwe) vergunningverlenende rol te kunnen uitvoeren.
- Maak het uitvoeringsbeleid passend bij wat realistisch van *gemeenteambtenaren* bij het stedelijk evenementenbureau verwacht kan worden. Herschrijf daartoe het beleid, dat nu vooral middelregelgeving is, tot doelregelgeving met realistische toetsbare outcome-normering.
- Laat de toezichthouders alleen op de outcome-normering handhaven.

Aanbeveling 3

- Stadsdelen worden werkelijk gemandateerd voor de vergunningverlening van alle evenementen die niet als overlastgevende (muziek)evenementen worden gezien en dus bij het stedelijk evenementenbureau thuishoren. Dit zijn de kleine(re) evenementen zoals buurtevenementen en de grotere evenementen waar muziek niet de boventoon voert.
- Organiseer voor deze evenementen zo min mogelijk bureaucratie in het vergunningverleningsproces, dus accepteer dat er uitvoeringsverschillen per stadsdelen zijn. Dat betekent in ieder geval dat de *zware* onderdelen uit het geluids- en duurzaamheidsbeleid niet meer voor deze evenementen van toepassing zijn.
- Ga uit van vertrouwen en houdt op deze evenementen dus alleen responsief toezicht op basis van klachten. Organiseer daarvoor een meldpunt en piket voor spoedeisende handhaving.
- Organiseer betrokkenheid van de buurt bij de vergunningverlening van kleine(re) evenementen, bijvoorbeeld door het instellen van een buurtcommissie die meedenkt over de evenementen die (moeten/kunnen) plaatsvinden in hun buurt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De gemeente Amsterdam heeft in begin 2018 op het niveau van de centrale stad vergunningen- en locatiebeleid vastgesteld voor evenementen in de openbare ruimte waarvoor op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een vergunning verleend moet worden.¹ Dit beleid wordt ook wel kortweg aangeduid als 'het stedelijk evenementenbeleid'. Middels een besluit van de burgemeester werd op 1 maart 2018 dit stedelijk evenementenbeleid formeel van kracht.

In deze rapportage bedoelen we met 'een evenement' altijd dat deze in de openbare ruimte plaatsvindt en waarvoor op basis van de APV een vergunning noodzakelijk is.

Tot voor de bestuurlijke stelselwijziging van 2014 waren de zeven stadsdelen waarin Amsterdam is opgedeeld² zelf bevoegd gezag voor de evenementen in hun stadsdeel. Met de wijziging in 2014 naar een systeem van bestuurscommissies per (voormalig) stadsdeel werd het college bevoegd gezag en kregen gekozen bestuurscommissies de taak om het centrale evenementenbeleid uit te voeren. Zoals de commissie Brenninkmeijer opmerkte leidde dit in de praktijk tot onduidelijkheid wie nu waarvoor verantwoordelijk was.³ Voor evenementen betekende dit dat vooral de oude decentrale praktijk overeind bleef. In maart 2018 werd het stelsel daarom nogmaals gewijzigd naar een systeem van benoemde 'vertegenwoordigers' van het college per stadsdeel die het beleid van het college moeten uitvoeren.

Een belangrijk doel van het stedelijk evenementenbeleid was dan ook om het bestaande divergerende beleid en/of bestaande praktijken van de stadsdelen te uniformeren. Het stedelijk evenementenbeleid is daarmee nieuw beleid dat nog wel steeds door de stadsdelen uitgevoerd dient te worden.⁴ Een uitzondering vormt de vergunningverlening van enkele stadsdeel-grensoverschrijdende- en risicovolle evenementen die al langer door het Stedelijk Evenementenbureau (SEB) worden vergund (zoals Sail Amsterdam en Pride Amsterdam).

¹ De APV is een gemeentelijke verordening waarin de gemeentelijke regelgeving op het gebied van de openbare orde en veiligheid staat beschreven.

² De zeven stadsdelen zijn: Centrum, Zuid, Oost, West, Noord, Nieuw-West en Zuidoost.

³ Advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam (2016), Amsterdam 2020.

⁴ De stadsdelen voeren het nieuwe beleid uit onder verantwoordelijkheid van de burgemeester die verantwoordelijk is voor het stedelijk evenementenbeleid, zie ook hoofdstuk 3.

Stedelijk Evenementenbureau

Het Stedelijk evenementenbureau (SEB) geeft niet alleen leiding aan de voorbereiding van grote risicovolle evenementen maar formuleert in het verlengde van de bevoegdheid van de burgemeester om vergunningen voor evenementen te verlenen (APV 2.40) ook nadere regels en maakt nieuw vergunningenbeleid.⁵ Ook is het SEB een belangrijke speler bij de implementatie van het stedelijk evenementenbeleid: 'ze (...)regisseert/versterkt de uitvoering naar stadsdelen en andere diensten (stadswerken, Omgevingsdienst en hulpdiensten)'.⁶

Het stedelijk evenementenbeleid is ook om een andere reden nieuw. De omgang met evenementen door de gemeente Amsterdam is al een enige jaren een punt van aandacht omdat de weerstand tegen evenementen toeneemt vanwege geluidsoverlast en het beslag op de openbare ruimte. In 2016 heeft dit geleid tot de bestuurlijke notitie *Uitgangspunten voor een nieuw evenementenbeleid*. Deze notitie vormde de aanzet voor het ontwikkelen van nieuw (stedelijk) evenementenbeleid waarbij de balans gezocht moest worden tussen 'een stad waar goed georganiseerde evenementen kunnen plaatsvinden en het inperken van overlast voor bewoners. Het nieuwe evenementenbeleid moet duidelijke kaders geven aan evenementen die in meer of mindere mate impact hebben op de stad'.⁷

Het zoeken naar balans

'Uitgangspunt voor het college is dat evenementen bij de stad horen: Ze bezorgen zowel bewoners als bezoekers van Amsterdam veel plezier, stimuleren levendigheid en creativiteit en zorgen voor werkgelegenheid. Maar tegelijkertijd veroorzaken ze ook overlast voor omwonenden. Dit is tot op zekere hoogte onvermijdelijk, maar op sommige plekken heeft de overlast door de duur, de frequentie en intensiteit een dusdanig negatief effect op de leefbaarheid, dat maatregelen noodzakelijk zijn. In de nota *Uitgangspunten voor een nieuw evenementenbeleid* (mei 2016) wordt de spanning tussen het plezier en overlast door evenementen door het college onderkend. Bij de nieuwe invulling van het geluidbeleid voor muziekevenementen zoekt het college een goede balans tussen het beperken van de geluidsoverlast voor omwonenden enerzijds en aantrekkelijke muziekevenementen voor bezoekers anderzijds. Het geluidbeleid voor evenementen is primair gericht op het beperken van de geluidsoverlast. Dit gebeurt door het begrenzen van de geluidsniveaus en het aantal dagen belasting, door het aanjagen van professionalisering van de sector en daar waar wenselijk maatwerk mogelijk te maken'.⁸

De meest in het oog springende onderdelen van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid dat dus vooral tot doel heeft om beleid te uniformeren en (geluid)overlast te beperken zijn:

- de geluidsbelasting bij geluidsevenementen zo laag mogelijk te houden door het toepassen van zogeheten Best Beschikbare Technieken, waarbij in ieder geval de maximale norm van 85dB(C) niet mag worden overschreden.

⁵ Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over 'benodigde structurele middelen voor uitvoering (nieuw) evenementenbeleid', d.d. 9 april 2018.

⁶ Volgens opgave uit de brief bij de voorjaarsnota 2019.

⁷ Notitie 'Uitgangspunten voor een nieuw evenementenbeleid', op 24 mei 2016 vastgesteld in het college van B&W.

⁸ Uit: Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over de voortgang van het evenementenbeleid, d.d. 18 juli 2018.

- het verduurzamen van evenementen om de belasting op het milieu te beperken bijvoorbeeld door energiebesparing en reductie van CO₂-uitstoot.
- het nemen van mitigerende maatregelen voor het behoud van de flora & fauna (ecologie).
- toepassing van locatieprofielen waarin staat onder welke condities op bepaald daartoe aangewezen terreinen een evenement mag worden gehouden. Bovengenoemde eisen zijn daar ook deels in verwerkt.
- een kwaliteitsprogramma om de uitvoering door vergunningverleners en toezichthouders van de zeven stadsdelen te versterken.

In het vervolg van de rapportage leggen we, waar nodig, meer in detail uit wat de verschillende onderdelen van het nieuwe beleid inhouden.

1.2 De onderzoeksvraag

Met het van kracht worden van het nieuwe evenementenbeleid in maart 2018 heeft de gemeenteraad gevraagd om een snelle evaluatie, dat wil zeggen binnen twee jaar na implementatie, ervan. Het college van B&W heeft toegezegd om deze evaluatie eind 2019 te laten uitvoeren.⁹

De Stichting Crisislab is gevraagd om de beleidsevaluatie uit te voeren waarbij specifiek gevraagd is om naar de *uitvoerbaarheid* van het nieuw stedelijk evenementenbeleid te kijken. De aandacht van deze evaluatie richt zich daarmee op de vijf onderdelen die in paragraaf 1.1 zijn benoemd.

Het gaat om een lerende evaluatie; dat wil zeggen dat vooral gekeken is naar (knel)punten die de uitvoerbaarheid van het evenementenbeleid, waar nodig, kunnen verbeteren.

Onze onderzoeksvraag luidt dan ook simpelweg: *is het nieuwe stedelijk evenementenbeleid uitvoerbaar en hoe wordt het daadwerkelijk uitgevoerd?*

1.3 Geen onderdeel van ons onderzoek

Voor de helderheid geven we ook aan waar we in dit onderzoek geen aandacht aan besteden.

Het evenementenbeleid bevat meer onderdelen dan die in paragraaf 1.1 zijn benoemd. Denk bijvoorbeeld aan de onderdelen openbare orde en veiligheid (waaronder constructieve veiligheid en brandveiligheid), mobiliteit, gezondheid en hygiëne. Deze onderdelen zijn geen onderdeel van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid zodat we daar in deze evaluatie ook niet naar gekeken hebben.

⁹ Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over de voortgang van het evenementenbeleid, d.d. 16 mei 2019.

Beleidsbeoordelingen kennen in het algemeen 3 hoofdaspecten:

- uitvoerbaarheid
- doelbereiking (effectiviteit)
- juridische kwaliteit.

Deze drie hoofdaspecten hebben vanzelfsprekend raakvlakken: beleid dat zichtbaar doeltreffend is om een erkend maatschappelijk probleem op te lossen zal bijvoorbeeld op meer medewerking kunnen rekenen en daarmee beter uitvoerbaar zijn. Onuitvoerbaar beleid zal tot meer handhavingsproblematiek leiden waardoor de juridische kwaliteit belangrijker wordt.

De gevraagde evaluatie richt zich alleen op de *uitvoerbaarheid* van het nieuwe beleid en dus niet op de doelbereiking en juridische kwaliteit ervan.

We merken nog wel op dat hoewel de drie bovengenoemde aspecten raakvlakken hebben, er op basis van de bevindingen in deze evaluatie over uitvoerbaarheid van het beleid geen uitspraken over beide andere onderdelen kunnen en mogen gedaan worden. Dit laatste vergt separaat onderzoek.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek stond onder enige tijdsdruk doordat aan de gemeenteraad van Amsterdam een evaluatie was toegezegd voor het einde van 2019. Er kon echter niet (te) vroeg in 2019 met de evaluatie gestart worden omdat evenementen vooral in de (na)zomermaanden plaatsvinden en het wenselijk was om zoveel mogelijk ervaringen mee te nemen. Wij hadden uiteindelijk de maanden medio juli tot en met september beschikbaar voor de dataverzameling, in oktober hebben we de rapportage opgesteld.

De dataverzameling bestond vooral uit het houden van interviews met mensen die uitvoering geven aan het nieuwe stedelijk evenementenbeleid. Dat betekent dat onze bevindingen vooral een weergave is van de ervaringen van deze respondenten. De doorlooptijd was te kort om de informatie uit de interviews ook allemaal te (kunnen) valideren. Waar mogelijk, bijvoorbeeld als het ging om vastgelegde afspraken, hebben we dat gedaan. Voor de waardering van de informatie uit de interviews hanteren we daarom de spelregel dat een bevinding aannemelijk is wanneer ten minste drie mensen dit los van elkaar aangaven en/of zelf hebben ervaren (en het dus niet om 'van horen zeggen' ging).

Hieronder geven we aan met welke uitvoerders we hebben gesproken. Voor de context geven we ook kort aan wat hun uitvoerende rol in het kader van het nieuwe evenementenbeleid (beoogd) is:

- vergunningverleners van afdeling Vergunningen Toezicht en Handhaving (VTH): zij nemen als regisseur in het vergunningverleningstraject de vergunningaanvragen voor het houden van een evenement in behandeling.

- milieu-inspecteurs van de afdeling VTH: zij controleren of de vergunningen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd zoals verleend voor de onderdelen geluid en duurzaamheid. Ze treden waar nodig handhavend op. Ook hebben zij een adviserende rol in het vergunningverleningstraject. Meer precies controleren zij het geluidsplan dat door organisatoren van middelgrote en kleine evenementen, zie het onderstaande intermezzo, moet worden ingediend.
- medewerkers van stadswerken: als beheerder van de openbare ruimte, waar onder andere het groen in parken en wijken onder valt, hebben zij een adviserende rol bij evenementen die in parken worden gehouden.
- stadsecologen: zij brengen advies uit in het vergunningverleningstraject over het treffen van mitigerende maatregelen ten behoeve van de flora en fauna. Meer precies beoordelen ze de quickscan die de organisator als onderdeel van de vergunningaanvraag dient uit te laten voeren om de staat van een park voor, tijdens en na het evenement in kaart te brengen.
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied: zij adviseert in het vergunningverleningstraject op het onderdeel geluid en duurzaamheid. Meer precies beoordeelt ze de akoestische onderzoeken en de verschillende duurzaamheidsplannen die organisatoren van grote evenementen moeten (laten) opstellen als onderdeel van de vergunningaanvraag.
- organisatoren van grote evenementen: zij voeren wat in de vergunning staat uit.¹⁰ Aanvullend hebben we gesproken met een geluidsexpert die deze organisatoren ondersteunt bij de uitvoering van het geluidbeleid.

Kleine, middelgrote en grote evenementen

In lijn met wat de vergunningverleners hanteren, maken we onderscheid naar kleine, middelgrote en grote evenementen. Een evenement is:

- klein als het bestaat uit maximaal 500 bezoekers
- middelgroot als er tussen de 500 en 2.000 bezoekers aanwezig zijn
- groot als er meer dan 2.000 bezoekers zijn. Specifiek voor muziek- en dance-evenementen wordt een evenement als groot gezien als er meer dan 1.500 bezoekers zijn.

We hebben zowel individuele gesprekken als groepsgesprekken gehouden om zoveel mogelijk ‘dezelfde’ uitvoerders te kunnen spreken.

Ook hebben we met een aantal managers gesproken van de afdelingen VTH, Ruimte en Duurzaamheid en Stadswerken.

Om inzicht te krijgen in de totstandkoming van het beleid hebben we gesproken met deelnemers aan de expertgroep geluid en medewerkers van het SEB. In het bijzonder hebben we ook een evaluatiebijeenkomst van de expertgroep geluid bijgewoond.

¹⁰ Het nieuwe geluidbeleid dat een zwaartepunt vormt van het nieuwe beleid is vooral bedoeld voor grote dance- en muziekenvenementen. Om die reden hebben we alleen gesproken met organisatoren van grote evenementen. Onder de middelgrote en kleine evenementen hebben we een korte enquête uitgezet, zie ook verderop in deze paragraaf.

In bijlage 1 is een (geanonimiseerd) overzicht van de respondenten per functie weergegeven.

Onderzoekers van Crisislab hebben twee bijeenkomsten van de zogeheten regietafel evenementen bijgewoond die wekelijks plaatsvinden.

De regietafel evenementen

Het (beoogde) doel van de regietafel is om 'te sturen op de planning van het evenementenaanbod en de verdeling over de stad, eventuele (veiligheid)risico's en knelpunten in het vergunningverleningsproces vroegtijdig te signaleren en te helpen oplossen en de prioriteiten te benoemen voor toezicht en handhaving. Aan dit centrale overleg over evenementen, schuiven onder leiding van het Stedelijk Evenementenbureau, alle relevante disciplines met een rol bij evenementen aan: vergunningverlening, handhaving en toezicht, verkeer & openbare ruimte, stadsregie, politie, brandweer, Omgevingsdienst, GHOR¹¹ en vervoerders.¹²

Een onderzoeker van Crisislab heeft op vrijdag 9 augustus drie schouws bijgewoond van evenementen die in het weekend erna plaatsvonden: Loveland, Appelsap en Fout & Stout. Dat wil zeggen dat hij tijdens een dienst van een milieu-inspecteur van de gemeente Amsterdam is meegelopen en zijn werkzaamheden heeft geobserveerd. Deze onderzoeker is tevens op 10 augustus aanwezig geweest bij de rondleiding die de organisatie van Loveland organiseerde voor medewerkers van de gemeente rond het thema duurzaamheid.

Ten slotte is een korte vragenlijst uitgezet onder 101 organisatoren van kleine en middelgrote evenementen.

Begeleidingscommissie

Voor een validatie van de feiten is de rapportage eind oktober 2019 besproken met een begeleidingscommissie die bestond uit de projectleider evaluaties evenementenbeleid, het hoofd stedelijk evenementenbureau, de stedelijk portefeuillehouder evenementen en de senior adviseur groene en ruimtelijke ontwikkelingen parken, allen van de gemeente Amsterdam. De commissie heeft dus vooral gereflecteerd op de feiten.

Separaat hebben we de rapportage voor een validatie van de feiten voorgelegd aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en medewerkers van het stedelijk evenementenbureau. Ook hebben we passages die gaan over de organisatoren aan de belangenvereniging E.S.A. voorgelegd.

¹¹ Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio.

¹² Uit: Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over de voortgang van het evenementenbeleid, d.d. 18 juli 2018.

1.5 Leeswijzer

De rapportage kent 12 hoofdstukken. De tien hoofdstukken na dit inleidende hoofdstuk staan steeds voor een hoofdbevinding die we in het betreffende hoofdstuk nader uitwerken en onderbouwen. We benoemen alleen hoofdbevindingen die gebaseerd zijn op de ervaringen van een ruime meerderheid van de respondenten.

In het laatste hoofdstuk, het geheel overziend, geven we een samenvatting van al onze bevindingen en geven we onze aanbevelingen. Dit hoofdstuk kan als zelfstandig hoofdstuk gelezen worden.

2 Beleid werkende weg geïmplementeerd

In dit eerste hoofdstuk presenteren we onze kernbevindingen die de bevindingen die in de volgende hoofdstukken centraal staan voor een belangrijk deel verklaren.

2.1 Voortvarende implementatie om snel tot de beoogde balans te komen

Het ontwikkelen van (uitvoerbaar) beleid is doorgaans geen eenvoudige opgave. In het geval van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid moest een aantal principiële keuzes worden gemaakt om tot de beoogde balans te komen tussen (veilig) feesten enerzijds en het voorkomen van onredelijke belasting op de omgeving en de stad anderzijds. Het moest niet langer zijn ‘u vraagt, wij maken het mogelijk onder voorwaarden’ maar ‘het kan, maar alleen als u aan alle uitgangspunten kunt en wilt voldoen’ (zie ook het onderstaande intermezzo).

Daar waar in de notitie *Uitgangspunten voor een nieuw evenementenbeleid* nog werd gesteld dat het beleid per 2017 zou ingaan, werd dit uiteindelijk ‘pas’ maart 2018.

Op dat moment waren de randvoorwaarden om het beleid beoogd succesvol te implementeren nog niet allemaal gerealiseerd. Er is bewust voor gekozen om snel van start te gaan en dus niet op de realisatie van alle randvoorwaarden te wachten. Het beleid is daarmee werkende weg geïmplementeerd: waar nodig zijn gaandeweg het traject pogingen tot aanscherping of uitwerking gedaan. Zo zijn er bijvoorbeeld (extra) ondersteunende producten zoals formats gekomen en is, in februari 2019, het programma Versterking uitvoering evenementenbeleid gestart, waar de (bij)scholing aan VTH-medewerkers een onderdeel van is.

Wij waarderen deze snelle start als positief omdat hierdoor uitvoering is gegeven aan de (politieke) wens om snel iets te doen aan de roep van bewoners om de (geluids)overlast te beperken.

Dat wij tijdens deze evaluatie verbeterpunten in de uitvoering zullen constateren mag dan ook niet verbazen. Een eerste bevinding is dan ook dat (inderdaad) het beleid op onderdelen nog onvoldoende was uitgekristalliseerd en nog niet op alle onderdelen tot een succesvolle uitvoering heeft geleid. Sommige verbeterpunten zijn inmiddels opgelost, andere worden op dit moment nog steeds door de respondenten ervaren. De verbeterpunten die in deze rapportage aan bod komen, moeten dan ook vooral in dat licht worden gezien: ze zijn bedoeld om de organisatie te helpen om de uitvoerbaarheid van het beleid, dat bewust werkende weg is geïmplementeerd (nog meer) te verbeteren.

'Al met al is 2018 een leerzaam jaar geweest voor de invoering van het nieuwe vergunningenbeleid en is er het nodige bereikt. Er is grote belangstelling vanuit andere steden die onze maatregelen op het gebied van duurzaamheid en geluid als 'state of the art' en vooruitstrevend beschouwd. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat we er nog niet zijn en dat een aantal zaken ook niet goed zijn gegaan in 2018. Te denken valt aan het incidenteel vergunnen van evenementen die niet in het locatieprofiel passen of verkeerd toepassen van afspraken rondom op- en afbouwtermijnen, en de afstemming tussen stadsdelen en het evenementenbureau. De uitvoering behoeft verdere versterking gelet op de toegenomen eisen en de complexiteit van het vergunningenproces, en gelet op de versnippering in de uitvoering. Om die reden is begin 2019 gestart met een stedelijk programma 'Versterking uitvoering evenementenbeleid', met daarin als pijlers uniformering proces en rolverdeling, opleiding en training, IV-middelen en stedelijke inzet tijdens de uitvoering. In de drukke weekenden zal extra capaciteit moeten worden ingehuurd om het toezichtniveau op peil te houden.'¹³

Dat er verbeterpunten worden ervaren laat overigens onverlet dat het merendeel van de gemeentelijke respondenten het een goed initiatief vinden om tot nieuw stedelijke evenementenbeleid te komen en zich daar dan ook voor wil inspannen. Niet iedereen voelt zich echter altijd even goed gehoord. Verschillende verbeter- en knelpunten die wij in deze rapportage benoemen zijn volgens deze respondenten al vaker aangekaart bij het stadsdeel en/of het stedelijk evenementenbureau. Medewerkers voelen zich daarom niet altijd even serieus genomen en soms gedwongen om voor een zogenaamd 'olifantenpaadje' te kiezen. Op verschillende plekken in de rapportage geven we daar een aantal concrete voorbeelden van.

Wat bedoelen we met olifantenpaadjes?

Olifantenpaadjes zijn vernoemd naar de typische eigenschap van olifanten om altijd de kortste weg te kiezen, waardoor een zichtbaar pad in de begroeiing wordt uitgesleten. Wij gebruiken olifantenpaadjes als metafoor voor het door uitvoerende medewerkers omzeilen van praktisch onwerkbaar werkweisen die na verloop van tijd een vaste, maar niet omschreven, werkwijze worden.

2.2 Bij de start van de implementatie is niet voldaan aan drie kritische randvoorwaarden

Waar wij kritischer over zijn is dat voordat het beleid in 2018 van kracht werd een drietal basale maar *kritische* randvoorwaarden niet gerealiseerd waren om de implementatie zo succesvol mogelijk te kunnen laten verlopen. Hierdoor is ook een aantal voorspelbaar knelpunten ontstaan (in tegenstelling tot verbeterpunten die gaande het implementatietraject opgepakt konden worden).

In de **eerste plaats** is er geen *bestuurlijke* visie vastgesteld door het *huidige* bestuur dat richtinggevend is voor de uitvoering van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid.

¹³ Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over de voortgang van het evenementenbeleid, d.d. 16 mei 2019.

Hierdoor is de context waarbinnen uitvoering aan het beleid moet worden gegeven voor de respondenten, zoals blijkt uit de gesprekken, niet altijd even duidelijk. We illustreren dit met het volgende voorbeeld: De meeste vergunningverleners hebben het uitgangspunt van het nieuwe beleid, zoals die bij de start in 2018 gold, helder voor ogen: evenementen horen bij de stad Amsterdam maar duidelijke(re) en strenge(re) eisen zijn nodig om de noodzakelijke balans tussen goed georganiseerde evenementen en de leefbaarheid in de stad mogelijk te maken.

Uitgangspunt van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid

‘Het nieuwe stedelijke evenementenbeleid gaat uit van een overkoepelende ambitie: het vinden van een balans tussen (veilig) feesten en het voorkomen van onredelijke belasting op de omgeving en de stad. Nu is de benadering vooral om evenementen mogelijk te maken; om de juiste balans te vinden moet meer regie worden genomen. Het moet niet langer zijn ‘u vraagt, wij maken het mogelijk onder voorwaarden’ maar ‘het kan, maar alleen als u aan alle uitgangspunten kunt en wilt voldoen’. Dit betekent dat er een strenger afwegingskader nodig is, waaraan vergunningaanvragen worden getoetst en dat duidelijke randvoorwaarden stelt.’¹⁴

Het nieuwe vergunningenbeleid geeft ‘een duidelijker afwegingskader, waaraan vergunningaanvragen worden getoetst en die duidelijke randvoorwaarden stellen. Zo is voorafgaand aan een evenement voor iedereen - organisator, burger en bezoeker - duidelijk wat kan en wat niet kan.’¹⁵

‘Het nieuwe beleid is restrictief van aard.’¹⁶

In de praktijk ervaren de meeste vergunningverleners echter de druk van hun teammanagers, het stedelijk evenementenbureau (als verlengde van het stadsbestuur) of het bestuur van de stadsdelen om evenementen toch vooral door te laten gaan in de gevallen dat zij juist in lijn met het nieuwe beleid hebben beoordeeld dat een vergunningaanvraag niet voldoet. Dit roept bij de vergunningverleners de vraag op of het bestuur toch misschien geen andere visie voor ogen heeft dan wat met het uitgangspunt werd gesuggereerd en waar zij ‘restrictief’ uitvoering aan proberen te geven.

Manager: ‘Het nieuwe beleid was bedoeld om vergunningverleners ook weerbaarder te maken. Maar zo ervaren zij dat in de praktijk helemaal niet, want het stedelijk evenementenbureau fluit ze toch weer terug.’

Vergunningverlener: ‘Ik heb twee keer een vergunning buiten behandeling genomen omdat de aanvrager niet de juiste plannen had aangeleverd. Mijn eigen DB gaf aan dat ik het toch moest laten doorgaan, want ze willen geen ‘nee’ verkopen. Ik mag deze evenementen nu bij een volgende keer niet meer in behandeling nemen.’

¹⁴ Notitie ‘Uitgangspunten voor een nieuw evenementenbeleid’, op 24 mei 2016 vastgesteld in het college van B&W.

¹⁵ Notitie ‘Uitgangspunten voor een nieuw evenementenbeleid’, op 24 mei 2016 vastgesteld in het college van B&W.

¹⁶ Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over ‘benodigde structurele middelen voor uitvoering (nieuw) evenementenbeleid’, d.d. 9 april 2018.

Vergunningverlener: *‘Binnen drie minuten dat je een aanvraag buiten behandeling hebt genomen, hangt het stedelijk evenementenbureau al aan de telefoon of het echt niet anders kan.’*

Vergunningaanvragen, zeker van de grote evenementen, worden in de praktijk daarom ook niet tot nauwelijks geweigerd.

Overzicht van het aantal evenementen dat is geweigerd

Van de 2601 aanvragen die in de periode 2018 tot september 2019 zijn ingediend, zijn alle 247 vergunningen voor grote evenementen verleend of nog in behandeling. Van de ruim 2300 kleine en middelgrote evenementen zijn er 3 geweigerd.¹⁷ Bij de kleine en middelgrote evenementen gebeurt het wel vaker dat een aanvraag wordt ingetrokken of buiten behandeling wordt genomen. De vergunningverleners hebben aangegeven dat wanneer een aanvraag niet kansrijk is ze de aanvrager vaak adviseren de aanvraag in te trekken. Dit kan omdat de aanvrager pas een factuur krijgt opgestuurd nadat er een officieel besluit is genomen.

Ook de organisatoren hebben aangegeven dat zij een duidelijke *bestuurlijke* visie missen. Daar waar zij vinden dat burgemeester Van der Laan nog duidelijk uitsprak dat evenementen een verrijking voor de stad zijn, is voor hen onduidelijk wat de visie op evenementen van het *huidige* bestuur is. In ieder geval blijkt uit de gesprekken dat de organisatoren, van zowel commerciële als niet-commerciële evenementen, zich met de introductie van het nieuwe beleid niet (meer) gewenst in Amsterdam voelen.

In de **tweede plaats** was voor de start van de implementatie de extra capaciteit die als noodzakelijk werd gezien om het beleid ‘excellent’ uitgevoerd te krijgen niet geregeld.

Eind 2018 stelde het college dat ‘de afgelopen anderhalf jaar de aandacht grotendeels [is] uitgegaan naar de ontwikkeling van het nieuwe beleid. Na het vaststellen daarvan verschuift de focus in 2018 naar de uitvoering. In het verlengde van dit nieuwe beleid ligt een duidelijke opgave om de organisatie op alle niveaus te versterken. Gelet op de huidige stand van de uitvoering is dit een ambitieuze opdracht die qua invulling nog een aanzienlijke inspanning zal vergen.’¹⁸

In april 2018, een maand na het van kracht worden van het nieuwe beleid, kwam de toenmalige burgemeester in reactie op een breed gedragen motie om op korte termijn inzicht te verschaffen in de benodigde structurele middelen, met een financieel overzicht voor een ‘excellente uitvoering van het evenementenbeleid’.¹⁹

Onderkend werd bijvoorbeeld dat om het takenpakket van het stedelijk evenementenbureau te kunnen waarmaken het personeelsbudget van 2,7 fte naar het niveau van 7 fte moest worden gebracht: *‘In de afgelopen twee jaar bleek dat deze omvang minimaal nodig is om de taken op het gewenste niveau te kunnen uitvoeren. De afgelopen*

¹⁷ Bron: analyse van het administratieve ondersteuningssysteem Decos.

¹⁸ Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over de voortgang van het evenementenbeleid, d.d. 12 december 2017.

¹⁹ Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over de ‘benodigde structurele middelen voor uitvoering (nieuw) evenementenbeleid’, d.d. 9 april 2018.

periode is overbrugd door mensen op incidentele basis te binden. Dit komt de continuïteit en kwaliteit niet ten goede', zo stelde waarnemend burgemeester van Aartsen begin april 2018.²⁰ Hier is verder geen invulling aan gegeven zodat het SEB nog altijd op basis van incidentele inhuur, overigens met 50% van de toen begrootte middelen, capaciteit inhuurt.

Een van de externe respondenten, dus geen gemeenteambtenaar, stelde daarover: 'De uitvoeringswerkzaamheden van het nieuwe beleid zijn misschien wel verdubbeld, maar de gemeentelijke organisatie is niet meegegroeid. Ik zag de worsteling van het SEB om met de beperkte middelen die ze tot hun beschikking hadden toch zoveel mogelijk te doen.'

Nu bijna twee jaar later zijn de structurele middelen gemeentebreed nog steeds niet geregeld waarmee de beoogde continuïteit en kwaliteit van de uitvoering dus nog steeds niet is geborgd. Meest recent heeft stadswerken bijvoorbeeld nog inzichtelijk gemaakt wat het hen kost om uitvoering te kunnen geven aan het nieuwe evenementenbeleid.

We merken nog wel het volgende op: tijdens de gesprekken werd veelvuldig aangegeven dat meer capaciteit noodzakelijk is om uitvoering te kunnen geven aan het nieuwe beleid. Wij kunnen dit punt verder niet onderbouwen; wij merken alleen op dat de extra capaciteit die onweersproken op het moment van invoering noodzakelijk werd geacht voor een goede uitvoering zowel bij de start als na bijna twee jaar niet is gerealiseerd.

Op verschillende plekken in de rapportage laten voorbeelden zien wat de betekenis is van het ontbreken van extra capaciteit op de uitvoering.

Als **derde en laatste punt** benoemen we dat onvoldoende is belegd en uitgedragen wie waarvoor exact verantwoordelijk is. In het bijzonder is de rolverdeling tussen het stedelijk evenementenbureau, de stadsdelen en de stedelijke portefeuillehouder evenementen bij de respondenten niet helder, zie ook hoofdstuk 3.

Tijdens de groepsgesprekken waar meerdere respondenten met eenzelfde functie binnen het vergunningsverleningstraject aanwezig waren, ontstonden dan ook regelmatig discussies over wie waar over gaat of zou moeten gaan. Voor sommige deelnemers waren de gesprekken in dat opzichte dan ook verhelderend, omdat zij van collega's uit de andere stadsdelen hierop het antwoord kregen.

Uit de gesprekken blijkt ook dat niet duidelijk is waar de aansturing (monitoring of de uitvoering in lijn met het beleid wordt uitgevoerd) nu precies is belegd, zie ook hoofdstuk 3.

²⁰ Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over de 'benodigde structurele middelen voor uitvoering (nieuw) evenementenbeleid', d.d. 9 april 2018.

3 Wie stuurt nu eigenlijk op de uitvoering?

In dit hoofdstuk laten we zien dat niet duidelijk is wie in de praktijk stuurt op de uitvoering van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid. We laten zien dat dit niet eenduidig belegd lijkt te zijn en hoe het stedelijk evenementenbureau en de stadsdelen daar in de praktijk invulling aan geven.

De burgemeester is (ook) binnen de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde en veiligheid en geeft uit dien hoofde vergunningen voor evenementen af (APV 2.40). Op basis van artikel 2.44 kan ze daaraan voorschriften verbinden. Het nieuwe stedelijk evenementenbeleid, waaronder het locatiebeleid, het geluidbeleid en de Richtlijn duurzaamheid moeten/kunnen beschouwd worden als nadere voorschriften (APV 2.44). De voorzitters van de stadsdelen voeren deze bevoegdheid in mandaat uit. Ook de horecavergunningen die door VTH worden verleend worden deels verleend op grond van de APV (exploitatievergunning in mandaat door de stadsdelen) en deels op grond van de drank- en horecawet (burgemeester in mandaat uitgevoerd door de voorzitters van de stadsdelen).

De VTH-managers van de zeven stadsdelen (MT-VTH) voeren periodiek overleg om tot een gezamenlijk stadsdeel overstijgende uitvoering met betrekking tot de VTH te komen. In het kader van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid heeft een van de VTH-managers vanaf begin 2018 de stedelijk portefeuille evenementen gekregen om namens de VTH-managers de uitvoering op dit specifieke onderwerp meer uniform vorm te geven. Op dit moment is het (nog) een informele rol zonder bevoegdheden en beperkt budget. Wel zijn op MT-niveau sturingsafspraken gemaakt. Zo vindt de stedelijke weekstart waarin uitvoerders van de verschillende stadsdelen de knelpunten die uit de lokale dagstarten komen bespreken, onder leiding van de stedelijk portefeuillehouder evenementen plaats.

De gemeente Amsterdam heeft ervoor gekozen om een 'uitvoeringsstructuur' in te richten voor evenementen waarbij:

- het stedelijk evenementenbureau (SEB) het uitvoeringsbeleid namens de burgemeester opstelt (zie ook hoofdstuk 2)
- de VTH-medewerkers in de stadsdelen belast zijn met de uitvoering en daarbij worden aangestuurd door hun VTH-lijnmanagers c.q. stadsdeelvoorzitters en
- informeel ook een stedelijk portefeuillehouder evenementen 'boven zich zien'.

In 2018 heeft het SEB haar taak verbreed om de uitvoering te versterken en te ondersteunen. In dat jaar heeft het SEB naast het houden van verschillende informatiebijeenkomsten voor vergunningverleners een pilot gedraaid tijdens vijf drukke weekenden waarin het milieu-toezicht Horeca stedelijk is georganiseerd (als voorloper van het in 2019 vormgegeven stedelijke flexteam voor grote evenementen). In het verlengde daarvan is begin 2019 het programma Versterking uitvoering evenementenbeleid opgestart omdat er nog steeds behoefte bleek, vooral ook vanuit de

vergunningverleners, aan extra ondersteuning. Het opdrachtgeverschap van dit programma is belegd bij zowel de VTH-managers als het SEB.

De formulering in de brief behorende bij de voorjaarsnota 2019 over het SEB lijkt een formalisatie van de taakverbreding van het SEB: ze 'regisseert/versterkt de uitvoering naar stadsdelen en andere diensten (stadswerken, Omgevingsdienst en hulpdiensten)' (zie ook het kader in hoofdstuk 1).

Uit de gesprekken blijkt dat VTH-medewerkers de bredere ondersteuningstaak die het SEB de afgelopen jaren naar zich heeft toegetrokken, waarderen. Ze begrijpen dat het SEB daarvoor moet roeien met de riemen die zij heeft omdat duidelijk merkbaar is dat ze maar beperkt capaciteit heeft.

Voor de VTH-medewerkers is wel onduidelijk(er) wie nu stuurt op de uitvoering van het evenementenbeleid: is dit het SEB, of alleen in uitzonderlijke situaties, is dit de VTH-manager, de eigen voorzitter van het stadsdeelbestuur of namens het MT-VTH de ambtelijk portefeuillehouder evenementen?

Vergunningverlener: *'Het stedelijk evenementenbureau heeft wat mij betreft te veel macht. Maar ze zijn niet onze baas, dat is mijn eigen bestuur.'*

Vergunningverlener: *'Ik dacht dat het stedelijk evenementenbeleid voor de grote evenementen was bedoeld en dat voor de kleinere evenementen de stadsdelen zelf beleid hadden en er dus ook zelf over gaan.'*

Een regelmatig gehoord punt van kritiek is dat vergunningverleners vinden dat ze bij het SEB zelden terecht kunnen met een inhoudelijke of juridische vraag over het uitvoeringsbeleid. Het beleid is nog niet op alle onderdelen even helder en eenduidig uitgewerkt waardoor VTH-medewerkers soms vragen hebben over hoe uitvoering aan het beleid moet worden gegeven.

De stedelijk portefeuillehouder evenementen, die zelf ook VTH-manager in een van de stadsdelen is, vindt dat zij haar rol tot op heden nog onvoldoende heeft kunnen invullen: *'De aansturing van mijn stedelijke portefeuille naast de lijntaken binnen mijn eigen stadsdeel vergt op dit moment te veel van mij om in allebei mijn rollen voldoende aandacht te kunnen geven aan de medewerkers die dat wel verdienen.'*

De stedelijk portefeuillehouder evenementen heeft aangegeven behoefte te hebben aan een duidelijkere rolverdeling tussen haar rol en die van het SEB.

Regietafel goed initiatief maar voldoet niet aan de verwachtingen

Onder leiding van het SEB vindt wekelijks de stedelijke regietafel plaats (zie ook hoofdstuk 1). De meeste vergunningverleners vinden de regietafel een goed initiatief. Ook omdat het kan bijdragen aan het uniform werken.

Door verschillende vergunningverleners is aangegeven dat de regietafel echter geen invulling (meer) geeft aan het beoogde doel, namelijk om knelpunten in het vergunningverleningsproces met alle betrokkenen vroegtijdig te signaleren en prioriteiten voor toezicht en handhaving te benoemen. De regietafel is in de loop van de tijd verworpen tot een overleg waar vooral wordt gemonitord of het vergunningenproces wel tijdig verloopt. In het geval de aanwezige vergunningverleners (coördinatoren of senior-vergunningverleners) knelpunten aan de orde willen stellen wordt aangegeven dat ze dit buiten de regietafel om moeten regelen met de betreffende betrokkenen. Wij herkennen dit beeld van de tweemaal dat wij bij de regietafel zijn aangesloten. Met de knelpunten die de vergunningverleners wel op de regietafel krijgen wordt in de beleving van de respondenten niet tot nauwelijks iets gedaan.

We herhalen hier voor de context dat de stadsdelen niet de beoogde regiefunctionaris naar de regietafel afvaardigen, en daar dus regelmatig niet de juiste personen aan tafel zitten.

Verschillende vergunningverleners benoemen dat mede door de gewijzigde insteek van de regietafel er overlap is ontstaan tussen de beide wekelijkse stedelijke overleggremia: de regietafel onder leiding van het SEB en de weekstart onder leiding van de stedelijk portefeuillehouder evenementen. Voor de VTH-medewerkers is daardoor onduidelijk wat nu waar besproken (zou) moeten worden.

4 Nog geen uniformiteit in de uitvoering

In dit hoofdstuk laten we zien dat één van de beoogde doelstellingen van het beleid, namelijk om tot een uniforme aanpak in de uitvoering van het vergunningverleningsproces te komen, op dit moment nog niet is gerealiseerd. Belangrijke oorzaak is dat het beleid nog onvoldoende concreet is uitgewerkt om uniform uitvoerbaar te kunnen zijn. Uitvoerders kiezen daardoor noodzakelijkerwijs voor een eigen invulling en zogenaamde olifantenpaadjes.

4.1 Er is draagvlak voor uniform werken, maar dit is in de uitvoering nog niet altijd zichtbaar

Eén van de doelstellingen van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid is om uniformiteit in de uitvoering te bewerkstelligen. Tot voor 2018 hadden de stadsdelen soms wel en soms geen evenementenbeleid en hield ieder stadsdeel er zijn eigen werkwijze op na als het ging om het proces van vergunningverlening, daarbij vooral aangestuurd door de lokale stadsdeelbesturen.

Uit de gesprekken blijkt dat alle betrokkenen in de uitvoering het nieuwe stedelijk evenementenbeleid als een goede stap voorwaarts zien. De belangrijkste verbeteringen die genoemd worden zijn dat er een duidelijker afwegingskader is en dat binnen alle stadsdelen dezelfde voorwaarden voor het organiseren van een evenement gelden. De situatie zoals die was, waarbij elk stadsdeel zelf in grote lijnen bepaalde wat het deed en dus wel en niet mocht kon volgens de betrokkenen ‘echt niet meer’.

Uit de gesprekken blijkt echter ook dat van een uniforme uitvoering door de stadsdelen op dit moment nog geen sprake is (of kan zijn). Dit werd door vrijwel alle respondenten, dus variërend van vergunningverleners en milieu-inspecteurs tot stadsecologen en organisatoren (die in meerdere stadsdelen een evenement organiseren) onderkend en geïllustreerd aan de hand van concrete voorbeelden. Hieronder, maar ook op verschillende andere plekken in deze rapportage, benoemen we een aantal van deze voorbeelden.

Tijdens de verschillende groepsgesprekken met vergunningverleners enerzijds en toezichthouders anderzijds kwamen de respondenten er soms ook ‘spontaan’ achter dat zij op onderdelen een verschillende aanpak hanteren. Sommige deelnemers bleken bijvoorbeeld helemaal niet op de hoogte van een bepaalde nieuwe werkwijze en werden tijdens de groepsgesprekken door collega’s ter plekke daarover geïnformeerd: over het gebruik van vigerende formats, over de weg die moet worden afgelegd om af te kunnen wijken van het beleid, in het bijzonder van een locatieprofiel, of over de benodigde documenten die bij een vergunningaanvraag aangeleverd moeten worden.

Vergunningverlener reageert verbaasd als ze tijdens het groepsgesprek hoort dat een quickscan van de parken een verplicht onderdeel van de vergunningaanvraag is geworden: *‘Een quickscan? Wat is dat? Moet ik dat aanvragen bij de organisator? Oh, dat wist ik helemaal niet.’*

Vergunningverlener: *‘Weet je hoeveel plannen een organisator moet meesturen? Dat zijn er dus zeker tien he, waaronder een stroomplan en een waterplan. Maar wat moet ik daarmee? Ik heb ze dus gewoon uit de aanvraag geflikkerd?’*

De meeste gemeentelijke respondenten die het dus terecht vinden dat met het nieuwe beleid tot meer uniformiteit in de uitvoering wordt gekomen willen daaraan ook hun steentje bijdragen. Vooral door de vergunningverleners en milieu-inspecteurs is aangegeven dat het beleid echter nog niet op alle onderdelen even goed en helder is uitgewerkt waardoor ze soms zelf voor een eigen invulling kiezen. Dat komt het uniforme werken niet ten goede.

Illustratie

Het nieuwe stedelijk evenementenbeleid dat in de kern is geschreven om de grote (geluids)evenementen onder strengere voorwaarden te laten plaatsvinden, moet op *alle* evenementen (die volgens de APV een vergunning moet hebben) worden toegepast. De respondenten hebben vrijwel unaniem aangegeven dat het beleid echter niet geschikt is voor de klein(re) evenementen (in hoofdstuk 9 gaan we hier dieper op in). Vergunningverleners hanteren daarom bij de aanvragen voor kleinere evenementen een eigen werkwijze:

Vergunningverlener: *‘Mensen die gewoon een gezellig buurtfeestje willen houden, moeten bijvoorbeeld ook een afvalplan inleveren. Maar om meer dan een paar prullenbakken neerzetten gaat het dan niet. Als mensen mij dan opbellen en vragen: “wat moet ik nu met dat afvalplan?” dan zeg ik: vul maar zoveel mogelijk in wat je kunt, en laat de rest maar zitten.’*

Vergunningverlener: *‘Ik ervaar soms wel een spagaat. Wanneer een aanvrager van een kleiner evenement geen geluidsplan indient, ga ik dan niet vergunnen? Eigenlijk zou ik dan inderdaad de aanvraag buiten behandeling moeten nemen, maar toch doe ik dat niet want het is gewoon niet reëel om die aanvragers van kleinere evenementen een geluidsplan te verlangen.’*

Bedacht moet worden dat ondersteunende producten ook ‘pas’ gaandeweg het implementatietraject op intranet beschikbaar kwamen, zoals bijvoorbeeld uniforme formats voor onderliggende documenten van de vergunningaanvraag. Deze werden echter volgens sommigen zonder nadere toelichting beschikbaar gesteld zodat volgens de respondenten ze zelf moesten uitzoeken hoe e.e.a. toegepast kon worden. De toelichting is feitelijk wel tijdens twee informatiebijeenkomsten voor vergunningverleners gegeven, maar deze waren vrijblijvend van aard en werden daarmee niet door iedereen bezocht (zie ook hoofdstuk 11).

Ook de organisatoren hebben er begrip voor dat de gemeente ernaar streeft om tot meer uniformiteit in de uitvoering te komen. Wel pleiten ze ervoor om ook maatwerk te blijven leveren omdat dit op sommige onderdelen nodig is, omdat het ene evenement nu eenmaal het andere niet is (zie ook hoofdstuk 9).

Organisator van een culinair evenement: *'We hebben in dertien jaar tijd nog nooit een geluidsklacht gehad. Waarom moeten we dan zo'n duur akoestisch plan laten maken? Dat slaat toch nergens op? Een barbecueplan zou voor ons beter op zijn plek zijn.'*

4.2 Voorbeelden

In de rest van dit hoofdstuk geven we nog enkele concrete voorbeelden waaruit blijkt dat er nog geen sprake is van een uniforme uitvoering.

Voorbeeld: verschil in taakopvatting door vergunningverleners

Onder het nieuwe evenementenbeleid wordt de rol van de vergunningverlener geduid als die van de 'procesregisseur'. Dit betekent dat de vergunningverlener de persoon is die verantwoordelijk is voor het hele proces van vergunningverlening vanaf het moment van de vooraanmelding, tot aan de na-evaluatie van het evenement.

Uit de gesprekken blijkt dat er tussen de vergunningverleners een verschil in taakopvatting bestaat. Sommigen beschouwen het vergunningverlening proces meer als een administratieve taak en zetten daarom alleen stukken uit bij de adviseurs en voegen de adviezen samen tot een vergunning. Anderen zien een grotere rol voor zichzelf weggelegd waarin zij echt de regie op het proces voeren en op basis van adviezen van experts een eigen integrale afweging proberen te maken door ook alle belangen zoveel mogelijk mee te laten wegen.

Dit verschil in taakopvatting draagt vanzelfsprekend niet bij aan een uniforme werkwijze.

In gesprekken met vergunningverleners kwam overigens regelmatig het beeld naar voren dat vergunningverleners zich vooral verantwoordelijk voelen voor het proces tot het moment dat een vergunning wordt afgegeven. Dit komt ook omdat zij niet tot nauwelijks feedback krijgen van de toezichthouders (milieu-inspecteurs in het kader van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid en medewerkers van THOR voor het toezicht in de openbare ruimte buiten het evenemententerrein²¹) over wat zij tijdens het evenement aantreffen. Het evaluatiedeel in het vergunningverleningsproces komt daarmee nog beperkt uit de verf.

Voorbeeld: de rol van regiefunctionaris wordt verschillend ingevuld

Bij de start van de implementatie van het evenementenbeleid in maart 2018 werd een nieuwe functionaris geïntroduceerd: de regiefunctionaris (of coördinator) evenementen. Deze functionaris werd als randvoorwaarde gezien om uitvoering te kunnen geven 'aan de hogere eisen die aan evenementen worden gesteld.'

²¹ Zoals bijvoorbeeld: wildplassen, plaatsen van fietsen, bebording en de inzet van verkeersregelaars.

Een regiefunctionaris per stadsdeel

De waarnemend burgemeester van Aartsen bepleitte in een brief aan de raadscommissie de noodzaak van de regiefunctionaris evenementen: 'De toegenomen complexiteit in de uitvoering en de daarmee gepaard gaande hogere eisen die aan evenementen worden gesteld, verhoogd de behoefte aan regie en duidelijke aanspreekpunten in elk stadsdeel. Deze rol en positie is op dit moment nog onvoldoende belegd en om die reden wordt voorgesteld in elk stadsdeel een regiefunctionaris evenementen (1 fte) aan te stellen. Deze nieuwe functionaris is zowel in- als extern hét aanspreekpunt voor alles wat speelt rondom evenementen. De functionaris is vaste deelnemer aan de stedelijke regietafel evenementen, heeft continue overzicht heeft over alle (tientallen) lopende aanvragen, signaleert knelpunten en helpt deze vroegtijdig bespreekbaar te maken, zorgt voor een goed functionerende keten vergunningen-handhaving, maakt vooraf inschattingen van handhavingsbehoeften, zorgt ervoor dat evaluatiebevindingen betrokken worden bij beoordeling van nieuwe aanvragen, coacht medewerkers, zorgt voor procesverbeteringen en zorgt voor implementatie van regelgeving, beleid en technisch ontwikkelingen.'

Uit de gesprekken blijkt dat niet ieder stadsdeel een regiefunctionaris (of coördinator) heeft en als die er wel is, wordt deze functie in ieder stadsdeel anders ingevuld. De een is meer accountmanager, terwijl de andere meer een coördinator vergunningen is (en allerlei gradaties daartussen). Het ene stadsdeel vaardigt een coördinator af naar de regietafel en andere stadsdelen een (senior) medewerker vergunningverlening.

Voorbeeld: de beoogde dagstart wordt anders ingevuld

Door het managementteam VTH zijn als onderdeel van het nieuwe uitvoeringsbeleid de zogeheten 'dagstarts' geïntroduceerd die in alle stadsdelen binnen de afdeling VTH dagelijks moesten plaatsvinden. Het is een operationele bijeenkomst voor uitvoerende VTH-medewerkers en hun teamleider. Het doel van de dagstart was om aan de hand van Key Performance Indicators (KPI's) en een dagstartbord snel en direct te sturen op de (voortgang van de) vergunningaanvragen. Meer structurele verbeterpunten en ideeën zouden worden opgespaard en tijdens de stedelijke weekstart worden besproken onder leiding van de stedelijk portefeuillehouder evenementen (zie hoofdstuk 3). De weekstart richt zich vooral op de korte en middellange termijn.

Uit de gesprekken blijkt dat niet alle stadsdelen nog uitvoering geven aan dit concept zoals het oorspronkelijk was bedoeld, zowel inhoudelijk (sturen op KPI's) als intensiteit (dagelijks). Aanvankelijk werd de dagstart nog ondersteund en gefaciliteerd vanuit VTH. Toen deze ondersteuning stopte en de vergunningverleners dit volledig zelfstandig moesten oppakken, werd de dagstart ook snel minder frequent en intensief opgepakt.

Vergunningverlener: *'We hebben de eerste drie maanden nog wel een dagstart gehouden. Maar daarna was er niemand meer die met ons meekeek. We hebben de formule van de dagstart toen wat aangepast, maar die is inmiddels ook verdampt. We hebben nu de afspraak dat we alleen een soort dagstart houden als er minimaal drie mensen zijn. Maar ja, die zijn er niet altijd.'*

Vergunningverlener: *‘Wij hebben nu nog tweemaal in de week een dagstart, maar alleen voor acute knelpunten.’*

Voorbeeld: uniforme formats en beoordelingskader voor plannen?

De organisator van een evenement dient als onderdeel van de vergunningaanvraag verschillende plannen aan te leveren (zie ook hoofdstuk 5). In deze plannen moet de organisator aangeven hoe hij tijdens het evenement omgaat met bijvoorbeeld geluid, de stroomvoorziening, duurzaamheid of het afval.

Voor deze plannen zijn in de afgelopen twee jaar voor de aanvrager van de vergunning grove formats beschikbaar gekomen. De vraag die centraal staat in deze paragraaf is of en hoe die ingeleverde plannen beoordeeld (kunnen) worden.

Ook voor de beoordeling van de plannen zijn in de afgelopen twee jaar ook stap voor stap beoordelingsdocumenten, ‘checklisten’ genaamd, voor de vergunningverleners ontwikkeld. Door verschillende respondenten is aangegeven dat zij graag toelichting op deze beoordelingsdocumenten hadden willen hebben, omdat ze nu in hun beleving door het SEB zonder nadere uitleg ‘over de schutting zijn gegooid’. Een enkele respondent gaf aan dat zij sommige beoordelingsdocumenten hebben aangepast, al dan niet op verzoek van het eigen stadsdeelbestuur.

In onze analyse zijn de meeste beoordelingsplannen nog veel te vaag om een uniforme beoordeling mogelijk te maken (en daarmee ook te weinig concreet om evenementenorganisatoren een handvat te bieden).

Ter illustratie

We gebruiken het beoordelingsdocument voor het stroomplan (‘checklist als onderdeel van het duurzaamheidsplan’) als voorbeeld.

De organisator van een evenement moet een stroomplan aanleveren. Hij krijgt daarvoor de volgende instructie (letterlijk overgenomen):

Stroomplan

Organisator brengt middels een stroomplan in beeld:

- ☐ de energiebehoefte
- ☐ de te verwachten verbruiksgegevens
- ☐ welke voorzieningen worden ingezet om in de behoefte te voorzien:
 - Uitgangspunt moet zijn de Trias Energetica:
 - voorkomen van de vraag naar energie;
 - voor de niet te voorkomen energievraag wordt gebruik gemaakt van duurzaam opgewekte stroom;
 - als 100% duurzame stroom niet mogelijk is, wordt gekeken naar het beperken van ‘gewone’ (grijze) stroom.
- ☐ een analyse van de beschikbare infrastructuur op locatie en een rapportage hierover, ook indien geen voorzieningen aanwezig zijn
- ☐ een verantwoording van de inzet van externe stroomvoorziening:
 - aantal aggregaten en capaciteiten.
 - inzet batterij-opslag (autonoom, net-hybride of diesel-hybride) [zie ook bijlage 1] voor minimaal 5% van de totale stroombehoefte
- ☐ een overzicht van de genomen energiebesparingsmaatregelen, bijvoorbeeld:
 - LED verlichting
 - Tijd- of schemerschakelaars

Weliswaar kunnen de onderdelen afgevinkt worden maar de vraag is natuurlijk hoe de organisator en vervolgens de beoordelaar kan beoordelen of bijvoorbeeld de opgegeven energiebehoefte acceptabel is.

De vergunningverlener zelf krijgt in zijn checklist de simpele en enige vraag: check of er een stroomplan is en zo ja, stuur deze door naar de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. De Omgevingsdienst heeft desgevraagd aangegeven dat zij toetst op wet- en regelgeving en stedelijk vastgesteld beleid. Voor iets als een stroomplan bestaat dat niet zodat de toetsing ervan afhangt van de individuele adviseur en er dus niet op een uniform vastgelegde wijze op getoetst kan worden.

Ook lijkt de bij de vergunningverlening gevraagde documentatie buitengewoon zwaar voor kleine evenementen (waarvan de bovengrens overigens varieert tussen 1.500 en 2.000 bezoekers afhankelijk van het te beoordelen aspect). Zie hiervoor hoofdstuk 9 van deze rapportage.

Wij delen de mening van de meeste respondenten dat er momenteel nog geen eenduidig beoordelingskader voorhanden is waarmee vergunningverleners uit de stadsdelen uniform de aanvragen kunnen beoordelen.

Een deel van de beoordeling van de verschillende aan te leveren plannen is uitbesteed aan specialistische adviseurs. Zo worden de akoestische onderzoeken en de duurzaamheidsplannen (waaronder het voorbeeld van het stroomplan hierboven) voor advies opgestuurd naar de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. De quickscans die verplicht zijn voor evenementen in parken (zie ook verderop in deze paragraaf) worden ter advies voorgelegd aan de stadsecologen. Medewerkers van stadswerken geven bij kleine evenementen advies over het 'afvalplan'.²²

Op basis van de gesprekken en bestudering van de documenten blijkt dat ook deze beoordeling van de verschillende plannen regelmatig afhankelijk is van de individuele adviseur en naar verwachting dus niet uniform zal (kunnen) plaatsvinden:

- Een medewerker van stadswerken heeft aangegeven dat beoordeling van de plannen ten behoeve van het advies vooral gebeurt op basis van ervaring en gevoel.
- De stadsecologen gebruiken voor de beoordeling een generiek format 'Quickscan natuur' dat bijvoorbeeld ook wordt gebruikt voor bouwwerkzaamheden. De stadsecologen maken zelf een vertaling voor het beoordelen van een quickscan dat in het kader van een evenement is opgesteld. Bestudering van het format geeft geen uitsluitsel over hoe de informatie *inhoudelijk* beoordeeld moet worden (dus wat als de ligging van het evenement ten opzichte van het park meer is dan x meter).
- De Omgevingsdienst hanteert voor de beoordeling van de akoestische onderzoeken en de duurzaamheidsplannen ook geen uitwerkte beoordelingsschema's zodat op de inschatting van de individuele adviseur moet worden vertrouwd. De Omgevingsdienst zelf stelt dat zij de plannen uniform op het gebied van geluid beoordeelt door deze te

²² Voor kleine evenementen (< 2.000 bezoekers) is dat de beschrijving van de omgang met afvalstoffen op het aanvraagformulier.

leggen naast de beleidsregel ‘Geluidbeleid voor evenementen in Amsterdam’.²³ Daarin staat een uitgebreid meet- en rekenprotocol waarmee kan worden aangetoond dat bijvoorbeeld voldaan wordt aan de eis van 85 dB(C) op de gevel. Wij merken echter op dat er ook niet eenduidig omschreven voorwaarden in staan zoals ‘niet meer geluid geproduceerd dan nodig is voor het betreffende evenement’ zodat zonder vastgesteld toetsingskader de beoordeling daarvan aan de individuele adviseur moet worden overgelaten.

Voorbeeld: voorschouw vindt niet structureel plaats

Niet bij alle evenementen en op alle onderdelen van de vergunning wordt door de milieu-inspecteurs een voorschouw uitgevoerd. Uit de gesprekken met de milieu-inspecteurs blijkt dat afhankelijk van hun interessegebied zij wel of niet tijdens de voorschouw naar een bepaald onderdeel kijken. Ook de organisatoren herkenden dit beeld: inspecties vinden niet op dezelfde wijze plaats en zijn afhankelijk van de betreffende inspecteur.

Vergunningverlener 1: *‘We moeten een dag voor het evenement plaatsvindt een schouw organiseren. Maar waarom dan? Ik weet eigenlijk niet goed hoe ik dat moet doen, en of het ook verplicht is. Dus daarom bel ik een dag van tevoren met de organisator en vraag of ik nog wat voor ze kan betekenen? Als het antwoord ‘nee’ is dan heb ik dat punt afgehandeld.’*

Vergunningverlener 2: *‘Wij organiseren wel een schouw. De bouwinspecteur en de brandweer gaan dan ook altijd mee. Dat levert een lijstje van aandachtspunten op dat we meegeven aan de medewerkers van toezicht om tijdens het evenement op te controleren.’*

Vergunningverlener 3: *‘De brandweer, gaat die mee bij jullie? Die heb ik bij ons nog nooit gezien.’*

Voorbeeld: het vullen van het administratieve systeem Decos gebeurt niet consequent

Om het uitvoeringsproces administratief te ondersteunen is afgesproken dat vanaf maart 2018 het vergunningverleningsproces in het Document Management Systeem Decos door alle stadsdelen structureel wordt bijgehouden.

Door de vergunningverleners en het stedelijk evenementenbureau is aangegeven dat dit nog lang niet door iedereen structureel gebeurt. Dit wordt ook onderbouwd door een analyse van Decos, waaruit blijkt dat niet alle velden in het systeem (juist) worden ingevuld (zie ook voetnoot 25). Het gevolg is dat er een vervuilde database is ontstaan.

Verschillende vergunningverleners vinden het systeem te gebruiksonvriendelijk en houden de stappen in het vergunningverleningsproces daarom in een eigen excelbestand bij.

²³ Geluidbeleid voor evenementen in Amsterdam – Beleidsregel, versie maart 2018, via www.amsterdam.nl op 15-10-2019.

De consequentie is natuurlijk dat daardoor geen goed overzicht kan worden verkregen van (de status van) *alle* vergunningaanvragen.²⁴ In het bijzonder kan achteraf dus ook niet aan de hand van Decos bekeken worden of het traject van vergunningverlening conform het nieuwe beleid wordt uitgevoerd (monitoring). Denk bijvoorbeeld aan: worden alle onderliggende plannen bijgevoegd en op welk moment? Worden de termijnen gehaald?

Voorbeeld: verschillende actoren ondertekenen de vergunning

Volgens het *Mandaatbesluit van de gemeente Amsterdam* mogen alleen de stadsdeelvoorzitter, stadsdeelsecretaris, afdelingsmanager of de teammanager de vergunning tekenen. Voor bijvoorbeeld het verbieden van een evenement is alleen de voorzitter gemandateerd.

Het zetten van een handtekening onder een vergunning verschilt in de praktijk niet alleen per stadsdeel maar soms ook zelfs per individuele medewerker zo blijkt uit de gesprekken: sommigen vergunningverleners zetten zelf de handtekening 'want ik kan het toch zelf het best beoordelen', anderen laten een seniormedewerker vergunningen een handtekening zetten en weer anderen laten een van de gemandateerde medewerkers tekenen.²⁵

Voorbeeld: escalatielijijn bij aanvragen die niet voldoen, wordt niet altijd gevolgd

De afspraak is dat in het geval de vergunningverlener constateert dat een aanvraag niet voldoet aan de vereisten in het beleid, in het bijzonder aan die in de locatieprofielen, ook niet na overleg met de aanvrager, de burgemeester daarover wordt geïnformeerd middels een conceptbesluit van het stadsdeel. Zij wordt gevraagd of ze ermee kan instemmen dat wordt afgeweken van het beleid en het evenement toch mag doorgaan. Dergelijke aanvragen moeten daarom rechtstreeks door de vergunningverlener aan het stedelijk evenementenbureau worden voorgelegd die dit vervolgens toetst bij de burgemeester.

Deze escalatielijijn is volgens het SEB nadrukkelijk gecommuniceerd met de stadsdeelvoorzitters en tijdens de regietafel met de aanwezige vergunningverleners. Uit de gesprekken blijkt echter dat niet iedereen op de hoogte is van deze escalatielijijn en deze in de praktijk daarom ook niet altijd wordt gevolgd.

Vergunningverlener 1: 'Dus als ik een afwijking constateer dan moet ik dat voorleggen aan de burgermeester? Dat wist ik niet, ik leg dat altijd voor aan mijn eigen bestuur. En hoe moet ik dat dan doen?'

²⁴ Decos geeft aan de hand van kleurtjes (rood, oranje, groen) aan of het proces van vergunningverlening volgens de vastgestelde termijnen verloopt. Hierdoor kan de vergunningverlener (en zijn manager) in principe zijn eigen vergunningverleningsproces managen. Uit de gesprekken blijkt dat verschillende vergunningverleners zich niet zoveel van de kleurtjes aantrekken.

²⁵ Om dit punt wat meer feitelijk te kunnen onderbouwen, hebben wij gevraagd om een overzicht van degenen (functie) die vanaf maart 2018 de vergunningen hebben ondertekend. Aangegeven is dat dit overzicht onmogelijk te geven is omdat in Decos alleen wordt gevraagd naar wie de casemanager is (waar in 42% van de aanvragen geen antwoord op is gegeven).

Vergunningverlener 2: *‘Via je de stadsdeelvoorzitter. Hij moet een memo sturen aan het stedelijk evenementenbureau.’*

Vergunningverlener 1: *‘Ok, ik ga dat meteen deze week eens uitzoeken.’*

Voorbeeld: quickscan van de parken wordt niet structureel meegenomen

Onderdeel van de vergunningaanvraag voor evenementen in parken is het aanleveren van een quickscan waarin het nemen van mitigerende maatregelen voor het behoud van de flora & fauna (ecologie) in beschreven moeten worden. De quickscans worden in de praktijk beoordeeld door de stadsecologen. Amsterdam heeft zes stadsecologen die voor één of meer vaste stadsdelen de quickscans beoordelen.

Door verschillende vergunningverleners is aangegeven dat zij de uitleg over de quickscan (zie ook het onderstaande intermezzo) verwarrend vinden. Zo wordt niet uit de beschrijving duidelijk door wie de quickscan moet worden opgesteld: is dit de organisator of de gemeente (i.c. de stadsadviseur/stadsecoloog)? Het resultaat is dat niet alle vergunningverleners de quickscan als onderdeel van de aanvraag meenemen.

De quickscan als onderdeel van de locatieprofielen

De quickscan staat niet als een van de plannen opgenomen in het overzicht van aan te leveren plannen bij een evenementenaanvraag. Informatie over de quickscan is te lezen in het document Locatieprofielen van maart 2018:

‘Bij ieder evenement in een park dient daarom tijdig een quickscan flora & fauna te worden uitgevoerd. Deze maakt inzichtelijk of er beschermde planten- en/of diersoorten aanwezig zijn op basis waarvan bepaald moet worden of het evenement al dan niet doorgang kan vinden. De uitvoering van de quickscan ligt bij de organisator van het evenement en dient bij voorkeur minimaal twee maanden voorafgaande aan het evenement beschikbaar te zijn.’²⁶

‘Om aan de Wet Natuurbescherming te voldoen en om blijvende schade aan een park te voorkomen heeft de organisator van een groot evenement (meer dan 2.000 bezoekers) de verantwoordelijkheid om:

- tijdig (bij voorkeur 2 maanden voor aanvang) kennis te nemen, dan wel te laten opstellen door een erkend stadsadviseur/ecoloog: een quickscan flora & fauna*
- als hierbij beschermde soorten worden aangetroffen, mitigerende maatregelen te treffen en te bekostigen*
- een actuele quickscan flora & fauna – en indien van toepassing de eraan verbonden mitigerende maatregelen – als onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing bij de vergunningsaanvraag aan te leveren.’²⁷*

Vergunningverlener: *‘Als je in de locatieprofielen kijkt dan is niet duidelijk of de gemeente de quickscan moet laten uitvoeren of de organisator. Dus wat moet ik daar dan mee?’*

²⁶ Uit: de uitleg bij de locatieprofielen.

²⁷ Deze tekst staat zo in de locatieprofielen opgenomen.

Vergunningverlener: *‘Moet iedere aanvrager nu een eigen quickscan indienen of volstaat één quickscan voor alle aanvragers in het betreffende park? Ik weet het niet. Daarom neem ik de quickscan niet op in de vergunning.’*

Aanvullend merken we nog op dat ook niet duidelijk wordt of de organisator de *verplichting* heeft om de quickscan te laten opstellen door een gespecialiseerd bureau of dat zelf mag doen. Door de stadsecologen is aangegeven dat dit doorgaans vooral door een gespecialiseerd bureau gebeurt.

In het gesprek met de stadsecologen werd duidelijk dat de stadsdelen verschillend met de quickscans omgaan. Een van de ecologen, die drie stadsdelen bediend, gaf aan dat hij niet wist of er voor elk evenement wel een quickscan wordt gemaakt omdat hij afhankelijk is van wat hij doorgestuurd krijgt van het stadsdeel.²⁸ Wanneer er dus een evenement in een park is, maar hiervoor wordt geen quickscan doorgestuurd naar de betreffende ecofoon, dan heeft hij hier ook geen weet van. Een andere ecofoon gaf aan dat zij van haar stadsdeel elke maand een evenementenkalender krijgt opgestuurd en zij dus zelf in de gaten kon houden of wel voor ieder evenement waar dit voor zou moeten een quickscan gemaakt was.

Voorbeeld: verschillende aanpak ‘vergunning onder voorbehoud’

Wanneer het niet lukt om een vergunning op tijd af te krijgen, komt het soms voor dat een vergunning onder voorbehoud vergund wordt. Het blijkt dat er per stadsdeel verschillen bestaan over hoe wenselijk dit gevonden wordt. Het ene stadsdeel is hier makkelijker in dan het andere. Sommige vergunningverleners zijn hier terughoudend in omdat zij van mening zijn dat dit de druk bij organisatoren om de stukken tijdig aan te leveren weg neemt. Organisatoren zien hier, in het geval het niet lukt om tijdig een volledige vergunning af te geven, wel een goed alternatief in omdat het voor hen een deel van de onzekerheid wegneemt.

²⁸ In het eerste illustrerende intermezzo geven we een voorbeeld waaruit blijkt dat geen quickscan is meegeleverd.

5 Nieuw beleid leidt tot meer werk

In dit hoofdstuk laten we zien dat het vergunningverleningsproces met de introductie van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid omvangrijker is geworden en daardoor meer tijd kost om het uit te voeren. In de afwezigheid van extra capaciteit betekent het nieuwe stedelijk evenementenbeleid daarmee in het bijzonder dat het al langer spelende probleem nog steeds actueel is, namelijk dat regelmatig de termijn waarbinnen een besluit genomen moet worden over het al dan niet verstrekken van de evenementenvergunning wordt overschreden. Dit zet de mogelijkheid om strenger en specifiek te vergunnen sterk onder druk.

5.1 Het proces van vergunningverlening kost nu (veel) meer tijd

De kern van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid is zoals al eerder aangegeven dat er strengere eisen gesteld moesten worden aan het organiseren van evenementen. Dit heeft onder andere zijn beslag gekregen door het stellen van extra geluidsregels en het introduceren van nieuwe duurzaamheidsregels.

Het vergunningverleningsproces is daardoor voor zowel de aanvrager als de betrokkenen in het vergunningsverleningsproces omvangrijker geworden in de zin dat:

- *kwantitatief meer* documenten onderdeel van de vergunningaanvraag zijn geworden
- *meer specialistische kennis* nodig is om de documenten te kunnen opstellen en te kunnen beoordelen.

Ter illustratie: overzicht documenten Milkshake festival

Het Milkshake festival is een groot tweedaags muziekfestival in het Westerpark. Hieronder wordt een overzicht gegeven van alle documenten die de organisator, naast de vergunning, heeft moeten aanleveren (Bron: Decos). Voor de beeldvorming hebben we de plannen vetgedrukt die sinds 2018 in het kader van het nieuwe stedelijk evenementbeleid (indien aan de orde) verplicht zijn:

- **Projectplanning schoonmaak**
- **Stroomplan**
- **Rapport composteer (achteraf aangeleverd)**
- **Toelichting afvalverwerking**
- **Afvalplan²⁹**
- **Afvalcijfers (achteraf aangeleverd)**
- **Laboratorium analyse compost**
- **Plan schoonmaak evenement**
- **Sustainability plan**

²⁹ Voor 2018 werd door sommige stadsdelen ook al om een afvalplan gevraagd, maar daarin hoefde nog geen rekening te worden gehouden met onderdelen zoals die nu worden voorgeschreven in het duurzaamheidsbeleid. Het afvalplan is als zodanig komen te vervallen en is vervangen door het 'plan schoon evenement' waarin nu ook rekening wordt gehouden met duurzaamheid. Het lijkt er dus op dat er nog een 'oud' afvalplan is ingeleverd (en mogelijk ook dubbel omdat ook een 'plan schoonmaak evenement' is aangeleverd).

- Grid noodroutes
- Geluidsplan (**akoestisch onderzoek**)³⁰
- Verkeers- en vervoersplan
- Capaciteiten MS
- Veiligheidsplan
- Gezondheidsplan
- Concept bewonersbrief
- Inzetschema beveiliging.

Wat in ieder geval opvalt is dat de verplichte quickscan niet is aangeleverd (zie ook hoofdstuk 4, een na laatste voorbeeld).

Voor de vergunningverleners betekent de uitbreiding van het aantal documenten dat zij, ten opzichte van de oude situatie, meer documenten in behandeling moeten nemen en (laten) beoordelen. Zij moeten daardoor ook meer documenten ter advisering voorleggen aan de verschillende (externe) adviseurs (zie ook hoofdstuk 4).

Vrijwel alle vergunningverleners, hun adviseurs en de organisatoren hebben, niet verrassend, aangegeven dat zij voor de uitvoering van het stedelijke evenementenbeleid (veel) meer tijd kwijt zijn dan voorheen. Dit geldt overigens alleen voor de adviseurs, zoals de Omgevingsdienst, die voor 2018 al een adviestaak hadden. Er zijn ten behoeve van het nieuwe beleid ook nieuwe adviseurs bijgekomen, zoals bijvoorbeeld de milieu-inspecteurs (voor de eenvoudige geluidsplannen) en de medewerkers van stadswerken (voor de eenvoudige duurzaamheidsplannen) die er een hele nieuwe adviestaak bij hebben gekregen.

Adviseur: 'Voor het van kracht worden van het stedelijke evenementenbeleid was het opsturen van een geluidsplan nog vrijblijvend. Dat gebeurde dan ook lang niet altijd. Nu is het verplicht en worden er dus ook meer geluidsplannen aangeleverd.'

Organisator evenement: 'Er wordt absoluut niet vanuit de ondernemer gedacht. Ik ben geen evenementenorganisator, ik doe dit evenement dat eenmaal per jaar plaatsvindt, nu 15 jaar. Het werk wat het met zich meebracht was erg demotiverend. Je probeert iets moois neer te zetten, maar op iedere slak wordt nu zout gelegd.'

5.2 Specialistische kennis is vereist maar bij VTH-medewerkers beperkt aanwezig

Het nieuwe stedelijk evenementenbeleid vergt zoals gezegd van alle betrokkenen bij het vergunningverleningsproces meer specialistische kennis.

Vrijwel alle vergunningverleners erkennen dat zij niet (meer) op alle vlakken de relevante specialistische kennis in huis hebben. De betekenis hiervan verschilt van persoon tot

³⁰ Voor 2018 was een geluidsplan ook al onderdeel van de vergunningaanvraag bij grootschalige, geluidsbelastende evenementen. Nieuw is het akoestisch onderzoek dat moet worden uitgevoerd bij geluidsevenementen met meer dan 1.500 bezoekers.

persoon. Sommige vergunningverleners zien dit niet als probleem omdat zij volledig vertrouwen op hun adviseurs, en het ook niet als hun verantwoordelijkheid zien om overal verstand van te hebben.

Vergunningverlener: 'Ik gooi alle documenten gewoon over de schutting naar de adviseurs en krijg het dan vanzelf wel weer een keertje terug.'

Andere vergunningverleners ervaren het gebrek aan kennis op een aantal punten wel als een probleem omdat zij zich integraal verantwoordelijk voelen. Het gaat daarbij vooral om de onderwerpen geluid en duurzaamheid die wel erg veel specialistische kennis vragen. Daarnaast krijgen zij ook vragen van organisatoren waar zij het antwoord regelmatig schuldig op moeten blijven. Zij hebben aangegeven dat zij zich hier niet prettig bij voelen.

Organisator evenement: 'De vragen die ik had konden niet beantwoord worden door de gemeente. Ik werd vaak van het kastje naar de muur gestuurd. Lange wachttijden voordat ik antwoord kreeg, maar als ik iets moest aanleveren had ik daar soms maar 2 dagen voor terwijl mij geen enkele hulp werd geboden.'

Organisator evenement: 'Ik kreeg weinig medewerking van de gemeente, zoek het zelf maar uit was de impliciete boodschap. Ik heb veel heen en weer moeten mailen.'

Het gevolg is dat vergunningverleners de adviezen van hun specialistisch adviseurs doorgaans 1-op-1 overnemen. Om de kwaliteit van de adviezen te kunnen beoordelen is immers een zeker kennisniveau vereist. Daarmee wordt de mogelijkheid om zelf een integrale eindafweging te kunnen maken door de stadsdelen steeds lastiger.

In hoofdstuk 10 gaan we separaat in op wat meer specialistische kennis betekent voor de werkzaamheden van de milieu-inspecteurs in het kader van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid.

5.3 Vergunningen worden (nog steeds) niet tijdig verleend

Een terugkerend punt van aandacht dat volgens de respondenten dateert van voor het van kracht worden van het stedelijk evenementenbeleid is dat de termijn waarbinnen een besluit genomen moet worden over het al dan niet verstrekken van de vergunning regelmatig niet wordt gehaald. Deze termijn is gesteld op zes weken omdat dit samenvalt met de bezwaartermijn voor belanghebbenden.³¹ Dit kunnen zowel omwonenden zijn die vrezen overlast van het evenement te ondervinden als organisatoren die het niet eens zijn met een afwijzing van de vergunning.

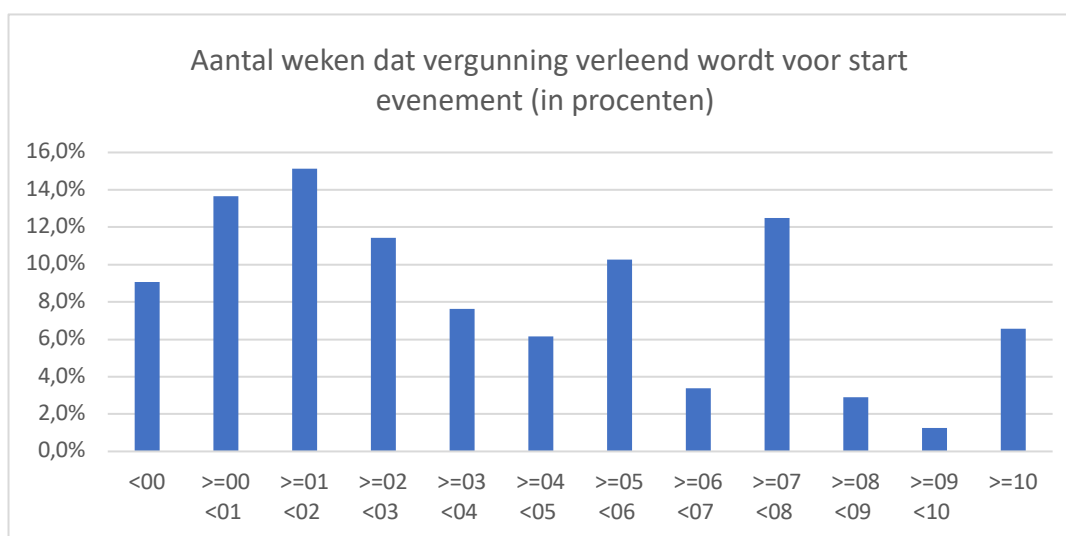
Het volledige vergunningenproces (voor grote evenementen)

Organisatoren van grote evenementen (>2.000 bezoekers) moeten voor 1 december van het jaar voorafgaand aan het jaar dat zij het evenement willen organiseren een vooraankondiging doen bij het stadsdeel zodat het evenement een plaats kan krijgen op de evenementenkalender.

³¹ Algemene Wet Bestuursrecht artikel 7 lid 10.

Vervolgens dient de aanvrager uiterlijk 16 weken voordat begonnen wordt met de opbouw van het evenement een officiële vergunningaanvraag in te dienen.³² Wanneer de vergunningaanvraag niet compleet is kan de vergunningverlener om aanvullende stukken vragen. De vergunningverlener publiceert ter kennisgeving de definitieve vergunningsaanvraag zodat derde belanghebbenden hun zienswijze tegen het evenement in kunnen dienen. De vergunningverlener dient deze zienswijzen mee te nemen in de belangenafweging die hij maakt ten aanzien van het verstrekken van de vergunning. De vergunningverlener kan extra stukken opvragen bij de organisator en zet deze stukken uit voor advies bij de adviserende diensten. De vergunningverlener dient een belangenafweging te maken op basis van alle adviezen en kan alle betrokken partijen om de tafel roepen om samen tot een oplossing te komen wanneer er knelpunten zijn. De vergunningverlener dient uiterlijk zes weken voor het evenement een besluit te nemen over het verstrekken van de vergunning. Belanghebbenden kunnen binnen die zes weken bezwaar aantekenen door een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter aan te vragen.

In het merendeel van de gevallen blijkt dat de termijn van zes weken in de afgelopen twee jaar nog steeds niet wordt gehaald. In de 2018 en 2019 (tot september van dit jaar) werden in totaal 1888 evenementenvergunningen verleend.³³ Uit figuur 5.1 blijkt dat voor 26,7% van deze 1888 evenementen gold dat ze minimaal zes weken voor aanvang van het evenement, en dus op tijd, werden vergund. Dit betekent dus dat de overige 73,3% van alle evenementenvergunningen te laat werd vergund. In bijna 10% van de gevallen werd de vergunning zelfs pas afgegeven nadat het evenement al had plaatsgevonden.



Figuur 5.1: Overzicht van het aantal weken voorafgaand aan het evenement dat een evenement vergund wordt. Bron: uitvraag uit het administratieve ondersteuningssysteem Decos. Op de horizontale as staat het aantal weken tussen het afgeven (verzenden) van de vergunning, en de start van het evenement. $\geq 03 < 04$ betekent bijvoorbeeld dat een vergunning langer dan drie

³² Deze termijn van 16 weken is niet vastgelegd in de APV. De APV spreekt in artikel 2.40 lid 2 van 10 weken van tevoren, maar de burgemeester kan op grond van lid 3 van dat artikel voor bijzondere of terugkerende evenement deze termijn verruimen.

³³ Evenementen tot 100 bezoekers kunnen volstaan met alleen een melding. Deze meldingen zijn hier niet in opgenomen.

weken, maar korter dan 4 weken van tevoren is afgegeven. Op de linkeras is het percentage van alle vergunningen af te lezen.

Het ligt voor de hand dat de in de vorige paragrafen genoemde punten, en daarmee het omvangrijker worden van het vergunningverleningsproces, van invloed zijn geweest op het nog steeds niet halen van de zes weken-termijn. Het past ook bij de regelmatig gehoorde uitspraak van vergunningverleners dat zij zich niet echt bezwaard voelen als de termijn niet wordt gehaald omdat die in hun beleving in veel gevallen dus ook praktisch niet te halen is (zie ook hieronder voor twee andere argumenten daarvoor).

Wij hebben geen inzicht in de data van voor 2018 en kunnen niet aangeven of de zes weken-termijn nu vaker of minder vaak niet wordt gehaald.

Het stedelijk evenementenbeleid heeft het er in ieder geval niet makkelijker op gemaakt om de zes weken-termijn te halen omdat zowel de capaciteit (zie hoofdstuk 2) als de tijd waarmee de verschillende stappen in het proces doorlopen moeten worden, onveranderd zijn gebleven.

Manager: 'Voordat het stedelijke evenementenbeleid van kracht was, hebben we ons nooit gerealiseerd welke inspanning we tijdens evenementen leverden. Dat zat als het ware verstopt in de stadsdelen, we deden het er gewoon even bij. Dat kon ook omdat we het onderling met elkaar regelden. Nu zijn we stedelijk georganiseerd en hebben precies uitgezocht wie welke inspanning moet leveren; het blijkt dat we daarvoor dus 6 fte nodig hebben.'

Het niet halen van termijnen leidt tot frustratie bij zowel de organisatoren van de evenementen als bij omwonenden. Organisatoren hebben aangegeven dat zij daardoor lang in onzekerheid blijven zitten of hun evenement uiteindelijk wel door kan gaan. Wanneer op het laatste moment de vergunningsaanvraag afgewezen wordt zou dat een enorme financiële strop zijn. Omwonenden ageren tegen het te laat verstrekken van de vergunning aangezien het hen de mogelijkheid tot het (succesvol) aantekenen van bezwaar tegen een verstrekte vergunning ontnemt.

Organisator kleiner evenement: 'Als aanvrager wordt er gedreigd met consequenties als de gegevens niet tijdig worden ingeleverd, maar het ambtelijk apparaat neemt zelf wel ruim de tijd.'

Vertraging door afhankelijkheden in het ketenproces

Het proces van vergunningverlening is ingericht als een ketenproces waarbij meerdere partijen betrokken zijn. De volgende stap in het proces kan in veel gevallen pas gezet worden wanneer de vorige is afgerond is.

Met de introductie van het stedelijke evenementenbeleid zijn de stappen in het proces niet aangepast. In het bijzonder betekent dit dat betrokkenen nog steeds net zo veel tijd beschikbaar hebben als voor 2018 om de verschillende stappen te doorlopen, terwijl de hoeveelheid werk wel is toegenomen.

Zo hebben de adviserende partijen volgens de werkafspraken nog steeds twee weken de tijd om te adviseren op de documenten die zij voorgelegd krijgen. Zeker in het geval het om meer complexe evenementen gaat en omdat de plannen omvangrijker zijn geworden, worden deze termijnen volgens de respondenten regelmatig niet gehaald. Wanneer de stukken niet meteen goedgekeurd worden maar er aanvullingen of wijzigingen nodig zijn, moet daar ook weer extra tijd voor uitgetrokken worden. Het wordt dan steeds lastiger om de zes weken-termijn nog te halen.

Als onderdeel van uitvoering van de beoogde regisseursrol (zie hoofdstuk 4) dient het contact met de adviseurs via de vergunningverlener te verlopen. Organisatoren geven aan dat zij graag direct met bijvoorbeeld de Omgevingsdienst in gesprek zouden willen gaan wanneer aanpassingen gemaakt moeten worden omdat dit evident de snelste route is. Deze afspraak kan daarmee ook weer een vertragende werking hebben op de voortgang.

Volgordelijkheid in afhandelen

Verschillende organisatoren (van grote evenementen) vroegen zich tijdens de groepsgesprekken hardop af hoe het nu toch kan dat de vergunningen regelmatig laat worden afgegeven. Zij gaven aan dat zij de vergunningaanvraag ruim op tijd indienen, tot soms wel een half jaar van tevoren. De vergunningverleners herkenden dat maar gaven aan dat in veel gevallen de aanvraag dan nog niet compleet is. Ook zijn ze dan vaak nog druk met andere evenementen die eerder plaats vinden en daarom prioriteit krijgen. Zij werken de aanvragen met andere woorden volgordelijk in tijd af. Hierdoor blijven de aanvragen die 'te vroeg' worden ingediend vaak 'op de plank' liggen omdat andere evenementen die eerder plaatsvinden, prioriteit krijgen.

Bij de organisatoren heerst hier onbegrip over, omdat in hun beleving de informatie die al is aangeleverd toch alvast uitgezet zou kunnen worden bij de adviseurs. Vergunningverleners verbazen zich er juist over dat zij zelden een complete aanvraag krijgen en bijna om aanvullende stukken moeten 'bedelen'.

Vergunningverlener: 'Ik heb af en toe het idee dat het mijn feestje is. Ik moet maar blijven vragen om de ontbrekende stukken.'

6 Uitvoering geluidbeleid is grosso modo geslaagd

In dit hoofdstuk gaan we kort in op het geluidbeleid. We laten zien dat er door de gemeente Amsterdam veel inspanningen zijn verricht om tot het vigerende geluidbeleid te komen. Het geluidbeleid is complex geworden waarvoor specialistische kennis noodzakelijk is. Toch kan door de gemeente relatief eenvoudig worden gemonitord of de beoogde 85 dB(C) op de gevel wel of niet wordt overschreden waardoor het geluidbeleid grosso modo succesvol kan worden uitgevoerd.

6.1 De kern van het nieuwe geluidbeleid

Het nieuwe stedelijk evenementenbeleid is in de kern geschreven om de overlast van (grote) evenementen zoveel mogelijk in te perken. Aangezien geluidoverlast de belangrijkste bron van overlast van evenementen is, is vooral op het gebied van geluidbeleid zwaar ingezet. De geluidsnorm die de kern vormt van het geluidbeleid is bedoeld om langdurige overlast van lage montone bastonen van dance- en muziekevenementen – gemeten in dB(C) – die vaak over grote afstand te horen zijn zoveel mogelijk in te perken.

De belangrijkste onderdelen van het nieuwe geluidbeleid voor de bescherming van de omgeving zijn:³⁴

- De geluidbelasting tijdens muziekevenementen moet zo laag mogelijk zijn door het toepassen van Best Beschikbare Technieken (BBT), met een maximum van 85 dB(C) op geluidgevoelige gevels. Er wordt een lagere norm vergund indien uit akoestisch onderzoek blijkt dat minder geluidsruimte nodig is.
- Voor evenementen waarbij muziek een secundaire rol speelt, geldt een grenswaarde van maximaal 75 dB(C).
- Voor evenementen met een hoog maatschappelijk belang zoals Koningsdag en Pride is een uitzondering mogelijk. Door de nauwe stratenstructuur van de binnenstad geldt voor deze evenementen een grenswaarde van maximaal 95 dB(C).
- Er wordt alleen een geluidsnorm gesteld op de gevels van woningen (en andere geluidgevoelige gebouwen) en niet meer op het evenemententerrein, met uitzondering van de *gehoorschade beperkende norm* bij de Front of House, zie hieronder.
- Er geldt op de gevels van geluidgevoelige objecten alleen een geluidsnorm in dB(C) en dus niet meer in dB(A).
- Tijdens muziekevenementen met meer dan 1.500 bezoekers moet de organisator het geluidsniveau in de omgeving continu monitoren. Tevens is een akoestisch onderzoek verplicht.

³⁴ Geluidbeleid voor evenementen in Amsterdam, maart 2018.

- Tijdens muziekevenementen met minder dan 1.500 bezoekers moet de organisator het geluidsniveau in de omgeving handmatig meten. Tevens is hij verplicht een geluidsplan op te stellen.
- Organistoren van evenementen waarbij muziek een secundaire rol speelt, zijn (ook) verplicht een geluidsplan te maken.
- In de kern zijn maximaal 3 evenementendagen per locatie toegestaan. Voor een aantal locaties zijn afwijkingen mogelijk; deze zijn in de locatieprofielen beschreven, zie hoofdstuk 7).

En voor de gehoorbescherming van de bezoekers:

- Organisatoren worden verplicht zich te conformeren aan het Convenant Preventie Gehoorschade Muzieksector, met uitzondering van het geluidsniveau dat geldt bij de Front of House. Daar mag het geluidsniveau maximaal 100 dB(A) in plaats van 103 dB(A) bedragen.

Nadere toelichting: dB(A) versus dB(C)

De geluidsnorm (op gevels) wordt uitsluitend nog uitgedrukt in dB(C) en niet langer in dB(A) zoals eerder bij het verstrekken van vergunningen gebruikelijk was.³⁵ Het verschil tussen dB(A) en dB(C) is dat in de dB(C) de lage tonen zwaarder meegerekend worden dan in de dB(A) het geval is. Aangezien het juist de lage zware bassen van de dancemuziek zijn die de meeste overlast veroorzaken, en dancemuziek gekenmerkt wordt tussen een groot verschil in dB(A) en dB(C), kan door het stellen van eisen aan het aantal dB(C) beter gestuurd worden om geluidsoverlast te voorkomen.

Nadere toelichting: van 103 dB(A) naar 100 dB(A)

De gekozen normstelling van 100 dB(A) bij de 'Front of House' is een duidelijk scherpere norm dan in de rest van Nederland wordt gehanteerd, waar 103 dB(A) wordt geëist.

Akoestisch expert: 'Wat we momenteel in Amsterdam nog kunnen organiseren zijn echt kinderfeestjes in vergelijking met wat in de rest van het land mogelijk is. Dit jaar bijvoorbeeld bij Mystic Garden, stond de wind net ongelukkig en moest het geluid echt wel flink naar beneden. Dat ging echt wel ten koste van de beleving, maar gelukkig heeft Mystic Garden een heel lief publiek.'

Nadere toelichting: Best Beschikbare Technieken

Met behulp van inzet van de zogenaamde 'Best Beschikbare Technieken' (BBT) moet door de organisator geprobeerd worden de overdracht van het muziekgeluid zoveel mogelijk te beperken en het geluid zo 'te richten' dat een zo klein mogelijk gebied rondom het evenement last van het geluid heeft.

³⁵ Het kwam eerder ook al wel voor dat naast een dB(A) norm een dB(C) norm in de vergunning werd opgenomen, maar dit was niet standaard het geval. De dB(A) norm is nu bovendien volledig losgelaten behalve waar het de normering van de 'Front of House' betreft.

Er bestaat een gemeentelijke lijst met mogelijkheden voor de inzet van BBT.

Nuance: beperkt effect van BBT?

Ondanks het inzetten van de BBT is volgens akoestische experts voor een belangrijk deel de richting en de kracht van de wind bepalend voor hoeveel overlast er is voor de omgeving. Zoals een akoestisch expert samenvatte: *'Je kunt van alles proberen met de BBT, maar uiteindelijk word je toch geregeerd door de wind.'*

Nadere toelichting: opstellen en controle van het akoestisch onderzoek en het geluidsplan

Organisatoren moeten door middel van een akoestisch rapport of een geluidsplan aantonen dat wat zij als geluid willen produceren ook mogelijk is binnen de gestelde normen en er ook alles aan doen onnodige geluidsoverlast zoveel mogelijk te voorkomen (inzet BBT).

Muziekevenementen vanaf 1.500 bezoekers moeten een akoestisch onderzoek laten uitvoeren door een akoestisch specialist. In het akoestisch onderzoek, dat wordt gecontroleerd door de Omgevingsdienst, moet met behulp van een rekenprogramma bijvoorbeeld worden aangetoond dat het evenement mogelijk is binnen de gestelde geluidsnormen. Verder moet worden aangegeven welke BBT wordt ingezet. Als bepaalde technieken uit de voorgeschreven BBT-lijst niet worden ingezet, moet beargumenteerd worden waarom hiervan afgezien wordt.

Muziekevenementen met minder dan 1.500 bezoekers en evenementen waarbij muziek een ondergeschikte rol speelt, kunnen volstaan met een geluidsplan dat ze zelf mogen maken en waarvoor een stedelijk format 'eenvoudig geluidsplan' beschikbaar is. Het geluidsplan is een versimpelde versie van het akoestische onderzoek.

In het geluidplan hoeft de organisator alleen aan te geven welke muziekinstallatie hij van plan is te gebruiken. De milieu-inspecteurs adviseren op basis daarvan aan de vergunningverlener of het realistisch is dat het evenement binnen de geldende norm georganiseerd kan worden. Indien gewenst kunnen de milieu-inspecteurs daarover advies vragen bij de Omgevingsdienst. In het geluidsplan hoeven geen geluidsberekeningen worden opgenomen. Ook nu moet wel worden aangegeven welke BBT wordt ingezet.

6.2 Aan de voorkant flink geïnvesteerd door de gemeente

De gemeente heeft vanaf 2016 flink geïnvesteerd om het vigerende geluidbeleid mogelijk te maken.

In eerste instantie heeft de gemeente meerdere onderzoeken laten uitvoeren om het nieuwe beleid op te kunnen baseren. Zo heeft het Geluidburo in samenwerking met de gemeente en de Omgevingsdienst in 2016 een uitgebreid onderzoek gedaan naar geluidbeleid in andere steden en landen. Verder hebben zij metingen verricht bij

evenementen in Nederland om de werkelijke geluidsbelasting in kaart te brengen en op basis daarvan een eerste aanzet gedaan voor geluid reducerende maatregelen.³⁶

In 2017 is vervolgens door hetzelfde Geluidburo de 'relatieve geschiktheid op het gebied van geluid' van 21 evenementenlocaties in Amsterdam in kaart gebracht. Mede op basis van de input uit dit onderzoek is het aantal toegestane 'geluidsdagen' in de locatieprofielen vastgesteld.³⁷

In 2018 is door Event Acoustics een praktijktest gedaan naar het effect van het inzetten van de Best Beschikbare Technieken.³⁸ Dit is begeleid door een 'expertgroep geluid' bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid (OD en SEB), de branche en externe geluidsexperts. Zij stelt onder andere jaarlijks voorafgaand aan het evenementenseizoen de BBT-lijst vast.

Het geheel van deze onderzoeken en inspraak van de evenementenbranche en bewoners heeft uiteindelijk geleid tot het vaststellen van het vigerende geluidbeleid.

Daarnaast heeft de gemeente geïnvesteerd in het ophangen van meetapparatuur in de omgeving van locaties waar veel geluidsevenementen plaatsvinden zodat de uitvoering van het geluidbeleid, en dat is simpelweg het geluidsniveau, continu gemonitord kan worden.

Nuance: geluidbeleid gericht op grote dance-evenementen

Bedacht moet worden dat de focus bij het ontwikkelen van het beleid voornamelijk gericht was op grote dance-evenementen omdat vooral daar sprake is van de lage, zware bastonen. Deze hebben vanzelfsprekend een ander akoestisch en 'overlastgevend karakter' dan andere grote (muziek)evenementen. Uit de gesprekken blijkt dan ook dat het geluidbeleid niet passend is voor deze (muziek)evenementen. In hoofdstuk 9 laten we zien dat het zware geluidbeleid ook niet geschikt is voor de kleine(re) evenementen. Een voorbeeld waaraan regelmatig tijdens de gesprekken werd gerefereerd om te illustreren dat het beleid niet geschikt is voor alle (muziek)evenementen, is het Grachtenfestival. Tijdens dit meerdaagse festival dat vrij toegankelijk is, worden op verschillende locaties klassieke muziek, jazz en muziek uit andere culturen ten gehore gebracht. Het festival wordt gezien het grote aantal bezoekers als een groot evenement geclassificeerd en moet dus aan de zwaarste (geluid)eisen voldoen, inclusief de norm van maximaal 85 dB(C) op de gevel. De aard van het Grachtenfestival is echter heel anders dan die van een dancefestival. De concerten duren maximaal enkele uren en waar dancemuziek wordt gekenmerkt door langdurig zware, dreunende monotone bassen is daar bij de concerten van het Grachtenfestival geen sprake van. De muziek die daar ten gehore wordt gebracht, wordt juist gekenmerkt door intervallen en hogere tonen. De overlast die de concerten voor de omgeving met zich meebrengt is dan ook minimaal. Voor één van de concerten die zich op slechts enkele meters van een hotel plaatsvindt, kan de geldende geluidsnorm echter niet

³⁶ Geluidburo (2016), *Geluid bij evenementen: een studie naar het geluid op en rondom evenementen, met aanbevelingen voor een nieuw stedelijk evenementenbeleid*.

³⁷ Geluidburo (2017), *Onderzoek evenementenlocaties: beoordeling van 21 evenementenlocaties voor het vastleggen van locatieprofielen in het kader van het Stedelijk Evenementenbeleid Amsterdam*.

³⁸ Event Acoustics (2018), *BBT test 2018, testresultaten*.

gehaald worden. Formeel zou dit concert dus op die plek niet mogen doorgaan. Alleen door af te wijken van het beleid, want er is een breed draagvlak voor het festival, kan dit specifieke concert toch doorgaan.

6.3 Evenementengeluid is een specialisme

Om het geluidbeleid helemaal te (kunnen) doorgronden is veel specialistische en technische kennis nodig. Voor de meeste gemeentelijke uitvoeringstaken is het niet nodig om het specialisme van evenementengeluid tot in de puntjes te beheersen bijvoorbeeld omdat specialistisch ondersteuning gevraagd kan worden aan bijvoorbeeld de Omgevingsdienst. Toch levert het gebrek aan specialistische kennis op een aantal plekken wel uitvoeringsproblemen op.

In andere hoofdstukken wordt hier nadrukkelijker op ingegaan. Op deze plek volstaan we om heel kort aan te geven wat de belangrijkste uitvoeringsproblemen zijn en verwijzen we naar de betreffende hoofdstukken om te veel overlap te voorkomen.

Vergunningverleners hebben veelvuldig aangegeven (lang) niet alles uit het geluidbeleid te begrijpen. Omschrijvingen in de BBT-lijst zoals een *cardioïde opstelling* en *gevloegen subwoofers* zijn voor hen onbekend. Hierdoor is het voor hen moeilijk om het advies van de Omgevingsdienst op waarde te schatten en vragen van organisatoren te beantwoorden. Dit is in hoofdstuk 5 al aan de orde gekomen.

De milieu-inspecteurs van de afdeling VTH adviseren over de eenvoudige geluidsplannen en houden tijdens een voorschouw en tijdens het evenement toezicht op de voorschriften uit de vergunning. Een deel van hen heeft de tweedaagse basiscursus geluid gevolgd zodat ze zelfstandig in staat zouden moeten kunnen zijn om geluidsmetingen uit te voeren, de continue monitoring uit te kunnen lezen en op een gelijk niveau het gesprek aan te gaan met de geluidstechnici van een organisator. Op dit moment wordt geschat dat zo'n 10 inspecteurs deze taken zelfstandig kunnen uitvoeren. De totale inzetbare capaciteit aan milieu-inspecteurs bedraagt volgens opgave van het stedelijk evenementenbureau op dit moment ongeveer 43 fte zodat slechts een klein deel in lijn met het geluidbeleid op alle (grote) evenementen effectief toezicht kan houden. In de hoofdstukken 10 (handhaving) en 11 (opleiding) gaan we hier nog wat nader op in.

Met name voor de organisatoren van kleine(re) evenementen blijkt het lastig om een goed geluidsplan op te stellen, omdat ook zij de specialistische kennis niet hebben. Grote organisatoren van betaalde evenementen kunnen hiervoor externe expertise inhuren, maar organisatoren van vrij toegankelijke- en kleine(re) evenementen zullen dat doorgaans niet kunnen. Met de introductie van het eenvoudige geluidsplan is de situatie iets verbeterd, maar de praktijk leert dat het voor hen nog steeds lastig is om een dergelijk geluidsplan op te stellen. In hoofdstuk 9 lichten we dat wat uitgebreider toe.

6.4 Onduidelijkheid over de maximale norm en het stoplichtenmodel

We herhalen dat organisatoren door het inzetten van Best Beschikbare Technieken hun best moeten doen om het geluidsniveau onder de geluidsnorm van 85 dB(C) te houden. In het akoestisch onderzoek moeten de organisatoren (of beter: hun geluidsexperts) aantonen hoe ze dit doen. Als uit het akoestisch onderzoek blijkt dat op de geluidgevoelige gevels rondom het evenement met minder dan 85 dB(C) kan worden voldaan, dan kan voor die gevels een lagere norm in de vergunning opgenomen worden.

Deze lagere norm is gebaseerd op de modelering *voorafgaand* aan het evenement. Er kunnen zich tijdens het evenement echter toch onverhoopt omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld een sterkere wind of wind uit een andere windrichting, waardoor de berekende lagere norm in de praktijk toch niet haalbaar blijkt. Aangezien de lagere norm nog steeds onder die van de maximale norm van 85 dB(C) ligt, is ervoor gekozen om bij overschrijding van de lagere norm niet sanctionerend op te treden.

Deze aanpak wordt middels het ‘stoplichtmodel’ inzichtelijk gemaakt: Voor evenementen die onder de vergunde geluidswaarden blijven staat het stoplicht op ‘groen’. Er hoeven dan vanzelfsprekend geen handhavende acties te worden ondernomen. Wanneer het geluid op een of meerdere meetpunten boven de waarde die in de vergunning staat opgenomen uitkomt, maar onder nog wel onder de 85 dB(C) blijft, dan staat het stoplicht op ‘oranje’. De inspecteur komt dan in actie door tijdens de inspectie aan de organisator te vragen waardoor het komt dat het geluid boven de vergunde waarde uitkomt. De organisator moet vervolgens proberen om het geluid voor de betreffende locaties naar beneden te brengen. Er vindt dus een gesprek plaats tussen inspecteur en organisator maar er is nadrukkelijk geen sprake van sanctionering. Als het geluid langdurig boven de 85 dB(C) uitkomt, en de organisator het geluid niet tijdig terugbrengt onder de 85 dB(C) dan kan de toezichthouder sanctionerend optreden.

In de praktijk blijkt dat niet alle inspecteurs uitvoering aan het stoplichtmodel geven. Een aantal inspecteurs gaf tijdens de gesprekken aan alleen naar de norm van 85 dB(C) te kijken en niet op de hoogte te zijn dat er ook naar een lagere geluidsnorm gekeken zou moeten worden.

De manier waarop de geluidsnormen in de vergunning worden opgenomen gebeurt ook niet uniform. Toen we onderstaand voorbeeld (zie het kader) dat als *good practice* voor het gebruik van het stoplichtenmodel in de vergunning kan dienen, tijdens een groepsgesprek voorlegden gaven de vergunningverleners aan dat zij nooit dergelijke tabellen, en dus een norm per meetpunt, in de vergunning opnemen. Zij nemen alleen de maximale norm van 85 dB(C) op in de vergunning.

Ter illustratie: het stoplichtenmodel in de vergunning

In onderstaande drie voorschriften uit een vergunning laat zien hoe het stoplichtenmodel toegepast zou moeten worden.

Voorschrift 34. Het equivalente geluidsniveau (LCeq), gemeten over 3 minuten, veroorzaakt door het ten gehore brengen van muziek of door andere activiteiten waarbij sprake is van geluidsversterking, gemeten op de meetpunten of gevels van woningen, dient zo veel mogelijk conformeren aan de normen opgenomen in onderstaande tabel:

Meetpuntnr.	Adres	Maximale waarde dB(C)
01_A	Pr. Allendelaan 101-363 ('t Waterfort)	85
02_A	Woonstoren Vrijzicht 111-184	82
03_A	Woning Bakhuizen van de Brinkhof 63	82
04_A	Christoffel Plantijnpad 15-41	82
05_A	Hermitagelaan 47	82
06_A	Mezquitlaan 20-136	81
07_A	Burgemeester Hoggwerstraat 399-793	83
08_A	H.T. Zwiersplantsoen 1-23	85
09_A	Platostraat 1	85
10_A	Wessel Gansfortstraat 8	85

Voorschrift 35. Indien de in de tabel aangegeven normen worden overschreden, zal de toezichthoudende instantie met de vergunninghouder overleggen wat de oorzaak is van de overschrijding en op welke wijze het geluidsniveau teruggebracht kan worden tot de in de tabel opgenomen waarden.

Voorschrift 36. Ongeacht het vorige voorschrift, dient het equivalente geluidsniveau (LCeq), gemeten over 3 minuten, veroorzaakt door het ten gehore brengen van muziek of door andere activiteiten waarbij sprake is van geluidsversterking, gemeten op de meetpunten of gevels van woningen niet meer te bedragen dan 85 dB(C).

6.5 Uitvoering van geluidbeleid is door centraal gecoördineerde continue geluidsmonitoring grosso modo geslaagd

Zoals in paragraaf 6.1 aangegeven heeft de gemeente geïnvesteerd in het installeren van meetapparatuur. Hierdoor kan het geluidsniveau voor de meeste grote evenementen continu gemonitord worden. Grote evenementen die plaatsvinden op een locatie waar geen vaste meetapparatuur hangt, zijn verplicht hier zelf voor te zorgen en de meetgegevens 'real time' ter beschikking te stellen aan de gemeente.

De monitoring van het geluid en de afhandeling van (geluids)klachten van grote evenementen vindt sinds de introductie van het geluidbeleid tegenwoordig centraal gecoördineerd plaats. Mensen met een melding van (geluids)overlast kunnen bellen naar het gemeentelijke informatienummer 14 020. Meldingen over grote evenementen worden doorgezet naar de milieu-inspecteur die de coördinerende rol heeft en in het Actie Service Centrum (ASC) aanwezig is.³⁹ Deze milieu-inspecteur kan bij geluidsklachten meteen in actie komen omdat hij door een continue monitoring meteen kan zien of er inderdaad sprake is van normoverschrijding, en door welk evenement of podium deze overschrijding veroorzaakt wordt. Is dat het geval dan kan de coördinerend inspecteur een collega-

³⁹ In het ASC kan de meetapparatuur continue worden uitgelezen door een (coördinerend) milieu-inspecteur.

inspecteur vragen om de organisator hierop aan te spreken. Het resultaat van het uitlezen en de mogelijke actie die daaruit volgt, kan meteen teruggekoppeld worden aan de melder.

Als er overlastmeldingen komen uit een (benedenwindse) richting waar geen continue meetapparatuur hangt, een melding uit een onverwachte hoek komt of een continue meting geïnterpreteerd moet worden, kan de milieu-inspecteur in het ASC met een coördinerende rol een collega-inspecteur aansturen om een handmatige meting uit te voeren.

Nuance: hangen de meters op de juiste plek?

De mogelijkheid tot continue monitoring is een grote stap vooruit. Voorwaarde is vanzelfsprekend dat de meetapparatuur overal op de juiste plek hangt. In een expertsessie van de expertgroep geluid die door ons is bijgewoond was er discussie over of een van de meters rond de NDSM-werf wel op de juiste hoogte hing. Doordat een van de meetpunten erg hoog, op het dak van een gebouw, was opgehangen werd aangenomen dat de windsnelheid het merendeel van de tijd daar te hoog was waardoor er te veel stoorgeluid was en er dus geen zuivere meting kon plaatsvinden. Een van de geluidexpert vertelde tijdens zijn interview dat rond de NDSM-werf het geluid in eerste instantie op omliggende studentenwoningen werd gericht. Niet altijd kon men daar beneden de geluidsnorm blijven, maar dat bleek geen probleem omdat studenten zich daar doorgaans minder aan storen, wat ook bleek uit het feit dat er nooit geluidsklachten van die kant kwamen. Toen daar echter een meter werd opgehangen, werd de organisator gedwongen het geluid van de studentenwoningen af te richten (omdat nu zichtbaar was dat boven de geluidsnorm werd gekomen). Het geluid werd nu naar een andere kant, over het water op een woontoren gericht. Het volume bleef daardoor weliswaar onder de maximale norm, de bewoners van de woontoren ondervonden er nu veel overlast van. Door het ophangen van de meetapparatuur nam het aantal mensen dat overlast ervoer dus niet af, maar juist toe.

In principe is het dus mogelijk dat milieu-inspecteurs, ondanks dat zij niet de deskundigheid hebben om de eisen uit het geluidbeleid, in het bijzonder die uit de BBT-lijst, te kunnen beoordelen, de *outcome* monitoren en daarop anticiperen. We schrijven nadrukkelijk in principe omdat nog niet alle milieu-inspecteurs succesvol zijn opgeleid om die *outcome* te monitoren.

Wanneer dus wordt gesteld dat de uitvoering van het geluidbeleid succesvol is als de geluidsnorm aantoonbaar en handhaafbaar kan worden uitgevoerd, dan kunnen we stellen dat de uitvoering van het geluidbeleid *grosso modo* succesvol is.

Uit de gesprekken met onder andere de expertgroep geluid blijkt bovendien dat er zelden sprake is van een overschrijding van de 85 dB(C) norm (wij hebben dat verder niet kunnen valideren, omdat wij niet over de noodzakelijke data beschikken).

Nuance: centraal gecoördineerde afhandeling van klachten vanuit ASC wordt door inspecteurs en organisatoren verschillend beoordeeld

De centrale afhandeling van meldingen bij grote evenementen en zoals hiervoor beschreven, wordt door de inspecteurs en organisatoren anders gewaardeerd.

Inspecteurs geven aan dat de werkwijze vanuit het ASC over het algemeen goed werkt omdat mensen met een klacht sneller te woord gestaan kunnen worden en in het overgrote deel van de gevallen er meteen terugkoppeling gegeven kan worden op basis van de continue geluidmonitoring. Ook is de capaciteit van het aantal meldingen dat daarmee afgehandeld kan worden groter.

Organisatoren van de grote dance evenementen geven echter aan dat deze werkwijze voor hen minder inzichtelijk is. In het verleden kregen zij tijdens het evenement vaak via iemand van het stadsdeel het aantal klachten door. Tijdens het evenementen konden ze hier rekening mee houden. Ook ging de geluidstechnicus die verantwoordelijk was voor het geluid persoonlijk bij de mensen langs die een melding hadden gedaan. Zij gaven aan dat de mensen zich daarmee gehoord voelden en in de meeste gevallen de kou uit de lucht genomen was. Doordat in de huidige situatie de organisatoren tijdens het evenement minder zicht hebben op het aantal klachten kunnen ze, zo vinden zij, nu zelf minder betekenen in de klachtenafhandeling. Een aantal organisatoren gaf aan dat het wel eens voorkomt dat zij tijdens het evenement in de veronderstelling waren dat er weinig tot geen klachten waren maar dat na het weekend ineens bleek dat er wel degelijk een fors aantal klachten was geweest. Zoals een organisator van een groot dance evenement stelde: *'Ik kijk tegenwoordig op maandagmorgen in de Parool app om te kijken hoeveel klachten ik heb gehad.'*

7 Locatieprofielen bruikbaar maar nog onduidelijk

In dit hoofdstuk gaan we in op de locatieprofielen. We laten zien dat vergunningverleners vinden dat de locatieprofielen in de kern bruikbaar zijn om tot een uniforme vergunningverlening te komen maar nog worstelen met de toepassing ervan.

7.1 Wat is een locatieprofiel?

Een van de belangrijkste onderdelen van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid was het vaststellen van locatieprofielen voor elk van de zeven stadsdelen.

Door gebruik van de locatieprofielen kan beoogd meer gestuurd worden op waar en onder welke omstandigheden evenementen plaats kunnen vinden om overlast en milieuschade te voorkomen of ten minste te spreiden over de stad.

In totaal is na een uitgebreide inspraakprocedure voor 66 locaties in de stad Amsterdam een locatieprofiel opgesteld.⁴⁰ In deze locatieprofielen is onder andere informatie over de locatie opgenomen, is het maximale aantal evenementen(dagen) per jaar vastgelegd, is het maximale aantal op- en afbouwdagen per locatie beschreven. Voor een zevental profielen is opgenomen dat daar onder de juiste omstandigheden een 'meteocorrectie' mag worden toegepast wanneer de weersomstandigheden dat rechtvaardigen. Ook staat in de profielen voor locaties waar dit van toepassing is dat een quickscan gemaakt moet worden en dat de gemeente een actueel groen- en bodemadvies beschikbaar moet stellen voorafgaand aan het evenementenseizoen. Dit groen- en bodemadvies was bij aanvang van het nieuwe evenementenbeleid in 2018 nog niet gereed. In de loop van 2019 is deze alsnog beschikbaar gekomen.

Er vindt een separate, meer bredere evaluatie plaats naar de locatieprofielen. Wij stippen in dit hoofdstuk alleen een aantal punten aan die betrekking hebben op de uitvoerbaarheid.

7.2 Initiële onduidelijkheid over betekenis profielen, nu draagvlak bij vergunningverleners

Het bleek dat bij verschillende vergunningverleners en organisatoren aanvankelijk het beeld bestond dat door het vaststellen van 66 locatieprofielen er alleen nog evenementen op deze locaties mochten plaatsvinden, en op andere locaties dus niet. Dat leverde in het

⁴⁰ In het document Locatieprofielen staat dat er 66 locatieprofielen zijn, maar er staan er feitelijk 69 in. Alleen achter het locatieprofiel 'ArenaPark' staat dat deze tijdelijk is. Op de website van de gemeente Amsterdam staat dat er 67 locatieprofielen zijn.

begin onduidelijkheid op over hoe om moest worden gegaan met aanvragen voor evenementen die buiten de locaties vielen. Uit de gesprekken blijkt dat inmiddels voor alle respondenten duidelijk is dat ook evenementen aangevraagd kunnen worden buiten de locatieprofielen.

Het idee en de bedoeling van de locatieprofielen worden inmiddels door de vergunningverleners omarmd. Zij denken dat de locatieprofielen in potentie houvast en een duidelijker toetsingskader bieden om te beoordelen of iets wel of niet kan.

Er zijn echter wel klachten over de gebruiksvriendelijkheid van de locatieprofielen. Een aantal onderdelen uit de profielen blijkt moeilijk te begrijpen voor betrokkenen. Andere onderdelen uit de profielen zijn voor meerdere interpretaties vatbaar wat in de praktijk tot discussie leidt tussen vergunningverleners en organisatoren maar ook weer niet bijdraagt aan een uniforme werkwijze.

In de rest van het hoofdstukken schetsen we voor de beeldvorming een aantal uitvoeringsproblemen. We zijn daarbij niet uitputtend omdat parallel aan deze evaluatie er een evaluatie plaatsvindt die specifiek ingaat op de locatieprofielen.

7.3 Tabellen evenementendagen moeilijk te interpreteren

Een eerste terugkomende klacht betreft de begrijpelijkheid van de tabellen met per locatie het aantal toegestane evenementendagen.

Een van de profielen die bijvoorbeeld moeilijk leesbaar is voor de betrokken vergunningverleners, is het profiel van de NDSM-werf in stadsdeel Noord. Dit is een evenementenlocatie waar veel verschillende soorten evenementen plaatsvinden. Hiernaast is de tabel met evenementendagen van de NDSM-werf weergegeven. Wat voor verwarring zorgt, is het grote aantal categorieën waarbij andere categorieën worden gebruikt dan in de rest van het beleid, de verschillende geluidsnormen (75-85 dB(C)) en onduidelijkheid over de betekenis van 'afhankelijk van aanvraag' in de tweede kolom. Voor de NDSM-werf is er overigens een aparte stichting die de programmering van de

NDSM Werf Oost					
Aantal evenementen per jaar		Waarvan aantal meerdaagse evenementen	Totaal max. aantal evenement dagen per jaar	Totaal max. aantal evenementdagen met 75-85 dB(C) geluidsbelasting	Specificaties
Groot < 15.000 bezoekers	Afhankelijk van aanvraag	Maximaal 1 meerdaagse muziek-evenement met de eerste dag een norm van 85 dB(C) en de tweede dag een norm van 80 dB(C).	12	6	Eén keer mogen er twee muziek-evenementen met maximaal 85 dB(C) in een opeenvolgend weekend plaatsvinden.
Groot < 10.000 bezoekers			10		
Groot < 5.000 bezoekers		Maximaal 4 meerdaagse muziek-evenementen met ≤ 75 dB(C), deze mogen gecombineerd worden met één van de vijf muziek-evenementdagen < 85dB(C).	15		Eén evenement-dag in de categorie > 75 dB(C) en < 85 dB(C) is uitsluitend voor Koningsdag.
Middel < 2.000 bezoekers			20		In totaal maximaal 17 muziek-evenementdag en, waarvan 5 < 85 dB(C) en 12 < 75 dB(C).
Klein < 500 bezoekers		Niet-muziekevenementen worden niet beperkt in aantal meerdaagse evenementen	10		In totaal maximaal 12 keer meteorocorrectie toepassen, waarvan 6 < 85 dB(C) en overig < 75 dB(C). Overige 50 evenementdagen zijn niet-muziek evenementen.
Totaal			67	6	

NDSM-werf doet en die bewaakt dat het toegestane aantal evenementendagen niet overschreden wordt op basis van een eigen lezing van de tabel.

7.4 Onduidelijkheden over de contouren in de locatieprofielen

Binnen de vastgestelde locaties (parken en pleinen) mogen in veel gevallen niet op de hele locatie evenementen gehouden worden. Op een bijbehorende kaart zijn contouren getekend waarbinnen dit wel mag. Volgens een aantal betrokkenen zijn deze contouren niet altijd even 'logisch'. In bijvoorbeeld de contour van het profiel Westerpark ligt een begraafplaats. Om voor de hand liggende redenen zou deze buiten de contour gehouden moeten worden.

De betekenis voor de uitvoering is dat vergunningverleners niet blind kunnen vertrouwen op de contouren en ook zelf een eigen afweging moeten (blijven) maken.

Daarnaast blijkt er onduidelijkheid te bestaan over hoe 'hard' de grens van de contour is. Volgens een organisator is door gemeenteambtenaren toegezegd dat niet al te rigide met de getrokken contouren om zou worden gegaan en dat het toegestaan was objecten of hekken net buiten de contour te plaatsen wanneer daar geen bezoekers zouden kunnen komen. Uiteindelijk leverde dit toch problemen op toen de organisatie gebruik wilde maken van grond net buiten de contour omdat de toezichthouder toch een andere mening was toegedaan. Ook aan de kant van de gemeente werd meerdere keren aangegeven dat er voor hen geen duidelijkheid is of het plaatsen van objecten buiten de grenzen van de contouren nu helemaal onbespreekbaar is, of dat daar pragmatisch mee om mag worden gegaan. Men geeft ook aan dat op die vraag eigenlijk nog steeds geen eenduidig definitief antwoord is gegeven.

Een ander punt dat naar voren werd gebracht is dat in de locatieprofielen (voor parken) niks is opgenomen over de aan- en afvoerroutes en (fiets)parkeerplaatsen. Dit wordt wel als wenselijk gezien omdat deze ook van invloed kunnen zijn op de flora & fauna en daar dus per locatie ook eisen aan zouden moeten worden gesteld.

7.5 Terminologie in locatieprofielen voor meerdere interpretaties vatbaar

De gehanteerde terminologie in de locatieprofielen is soms voor meerdere interpretaties vatbaar. Een van de begrippen waar dit bijvoorbeeld voor geldt is het woord 'actueel'. Zo wordt in de locatieprofielen waar dit voor van toepassing is gevraagd om een '*actuele* quickscan flora en fauna' (zie ook het onderstaande kader).

De vraag die bij vergunningverleners dan begrijpelijkerwijs opkomt, is wat een actuele quickscan precies is. Hoe oud mag deze scan zijn om als actueel aangeduid te worden en is het toegestaan voor verschillende evenementen op dezelfde locatie om dezelfde quickscan te gebruiken? De antwoorden op dit soort vragen zijn niet bij alle betrokkenen bekend.

De quickscan flora en fauna

Voor evenementen die in parken plaatsvinden moet een 'quickscan flora en fauna' gemaakt (zie ook hoofdstuk 4). Een dergelijke quickscan, die doorgaans door een extern ingehuurd bureau wordt uitgevoerd, kijkt of er beschermde planten of dieren in het park aanwezig zijn. Wanneer zeldzame planten of dieren aangetroffen worden kunnen mitigerende maatregelen voorgeschreven worden om de impact van het evenement op de omgeving te verminderen. Deze quickscans worden beoordeeld en gecontroleerd door de stadsecologen van de gemeente Amsterdam (zie ook hoofdstuk 4). Voor invoering van het stedelijk evenementenbeleid werd voor een aantal parken al standaard een quickscan uitgevoerd. De stadsdelen bepaalden toen zelf of zij hier wel of niet om vroegen. In het nieuwe beleid is vastgesteld dat een quickscan voor alle parken uitgevoerd moet worden. Wanneer een quickscan is vereist voor een park in een van de 66 locatieprofielen dan wordt dat daar ook specifiek in aangegeven.

Een ander voorbeeld is de term 'dancemuziek' in het locatieprofiel 'Tuinen van West'. Dit locatieprofiel is het enige profiel waarin nadrukkelijk voorwaarden aan de programmering op de locatie zijn opgenomen. In het profiel is namelijk opgenomen dat er geen dance-evenementen mogen plaatsvinden. Meer precies staat er dat 'alleen passende festivals zijn toegestaan waarin dancemuziek een ondergeschikte rol speelt zowel in tijdsduur als thematisch'. Hier kan op twee manieren onduidelijkheid over ontstaan: hoe is 'dance' precies gedefinieerd en wat wordt precies bedoeld met 'van ondergeschikt belang'?

Ter illustratie: het evenement Amsterdams verbond in de Tuinen van West

Het evenement Amsterdams verbond dreigde op Bevrijdingsdag 2019 niet door te gaan omdat de programmering van het festival niet in het profiel zou passen; het zou om een festival gaan waarin dancemuziek de boventoon voerde. Het Amsterdams verbond paste de programmering aan waarna het stadsdeel concludeerde dat het niet meer primair om een dance-evenement ging. Het Amsterdams verbond kon toen met een net iets aangepaste programmering op het laatste moment alsnog wel doorgaan. Een gevolg van deze beleidslijn was dat in de Tuinen van West vervolgens in hetzelfde jaar ook nog de evenementen Zeezout, ChinChin en Komm schon alter plaats konden vinden, die alle drie als dancefestivals bekend staan. Een respondent stelde: *'het Amsterdams verbond heeft de deuren wagenwijd opengezet voor dancefestivals in de Tuinen van West.'*

Een buurtbewoner heeft bezwaar gemaakt tegen het evenement Komm schon alter vanwege de dancemuziek. De voorzieningenrechter concludeerde echter dat de voorwaarde dat 'dancemuziek ondergeschikt moet zijn' niet nader is geconcretiseerd en (daarom) de invulling ervan tot de beleidsvrijheid van de burgemeester gerekend wordt. Hij wees daarom het bezwaar af.⁴¹ Ondanks deze interpretatie van de beleidsruimte gaf de voorzieningenrechter aan dat met het oog op toekomstige situaties het wenselijk zou zijn dat duidelijkheid over dit punt wordt verschaft. Dit betekent dat het risico bestaat dat bij het niet verduidelijken van de beleidsregel bij een nieuw beroep de rechter (in kort geding of in bodemprocedure) niet meer het argument van de beleidsvrijheid zal hanteren.

⁴¹ Uitspraak rechtbank Amsterdam. Zaaknummer: AMS 19/3229.

7.6 Evenementenlocaties zonder locatieprofiel

Er is een aantal locaties in de stad waar met enige regelmaat evenementen plaatsvinden, maar die geen locatieprofiel hebben.

Zowel bij de organisatoren als aan de kant van de gemeente is er behoefte om voor locaties waar regelmatig evenementen plaatsvinden een locatieprofiel vast te stellen zodat ook op deze plekken duidelijkheid wordt verschaft in wat er wel en niet kan.

De belangrijkste twee voorbeelden zijn de locaties Ruigoord en de N1-kavel. In het onderzoek van het Geluidburo zijn Ruigoord en de N1 kavel wel meegenomen, maar uiteindelijk zijn deze niet als locatieprofiel vastgesteld. Bij sommige organisatoren bestaat het beeld dat de gemeente op deze locaties eigenlijk geen evenementen meer wil.

- De N1 kavel had eigenlijk dé oplossing voor het gebrek aan ruimte voor evenementen in de stad moeten worden. De gemeente wilde deze kavel aan de rand van de stad als speciale evenementenlocatie inrichten, voorzien van alle faciliteiten waar jaarlijks twaalf (zeer) grote evenementen gehouden zouden kunnen worden. Tegen deze plannen kwam echter van verschillende kanten grote weerstand en de ontwikkeling van de N1 als evenemententerrein is uiteindelijk stopgezet. In 2019 werden nog wel zes (grote) technofestivals toegestaan. Dit zijn er drie meer dan de drie evenementen die op iedere locatie buiten de profielen toegestaan worden.
- Ruigoord is een bekend kunstenaarsdorp in stadsdeel Nieuw-West. Jaarlijks wordt hier een aantal evenementen georganiseerd, waarvan het evenement 'landjuweel' de bekendste is. Ruigoord ligt in de Houtrakpolder en is door de (oprukkende) haven omgeven met zware industrie. Dit heeft gevolgen voor de externe veiligheid die de vergunningverlening bemoeilijkt.

7.7 Heroverwegen aantal evenementendagen binnen de profielen wenselijk

Het aantal toegestane evenementendagen dat voor de grotere en meer intensief gebruikte locatieprofielen is opgesteld, is voor een belangrijk deel gebaseerd op onderzoek naar de 'relatieve geschiktheid' van de evenementenlocatie door het Geluidburo in 2016.⁴² Een belangrijke variabele in het bepalen van de relatieve geschiktheid was de overlap van geluid die een locatie met andere locaties heeft.

Een aantal locaties dat in het onderzoek uit 2016 zijn meegenomen is inmiddels niet meer in gebruik als evenementenlocatie. De locaties zijn echter wel meegenomen in de berekeningen die hebben geresulteerd in de 66 locatieprofielen. Dat wil zeggen dat het aantal evenementendagen voor sommige bestaande locatieprofielen nog steeds mede gebaseerd is op overlap met de 'geluidscontour' van locaties die inmiddels niet meer gebruikt worden. Uit de gesprekken met organisatoren blijkt dat hierdoor het draagvlak voor het gebruik van de locatieprofielen bij hen onder druk staat.

⁴² Geluidburo (2016), *Geluid bij evenementen*.

Tegelijkertijd zijn de (grote) dance evenementen in direct omliggende gemeenten bij het vaststellen van de overlap van geluidscontouren met locaties in Amsterdam in 2016 juist weer niet meegenomen.

Het lijkt dus wenselijk om het aantal toegestane evenementendagen per locatie regelmatig te herberekenen op basis van de actuele situatie om de gekozen systematiek ook werkelijk te laten bijdragen aan de beleidsmatig gewenste beperking en spreiding van milieuschade en overlast.

7.8 Huur en borg voor gebruik parken in locatieprofielen?

Voor het gebruik van de openbare ruimte zoals bijvoorbeeld een park moet in principe huur betaald worden. Het blijkt echter dat dit in de praktijk lang niet bij alle evenementen gebeurt omdat hier geen centraal beleid over is vastgelegd. Het is daarmee afhankelijk van de stadsdelen of de beheersorganisatie van een openbare ruimte of er huur überhaupt wordt gevraagd en hoe hoog deze huur is.

Hetzelfde geldt voor de borgstelling. In sommige parken wordt gewerkt met een borg. Organisatoren moeten vooraf een borg betalen die zij terugkrijgen wanneer het park in dezelfde staat wordt teruggegeven als dat het opgeleverd werd. Wanneer er schade aan het park is dat op kosten van de gemeente hersteld moet worden, kunnen deze kosten met de teruggave van de borg verrekend worden. Ook hier is geen centraal beleid over vastgesteld zodat stadsdelen daarover eigen (en verschillende) keuzes maken.

De locatieprofielen lijken de aangewezen plek om transparant aan te geven of er huur en borg betaald moet worden, en hoe hoog deze dan moeten zijn.

8 Onduidelijkheid over duurzaamheidsbeleid

Amsterdam heeft de ambitie om vanaf 2020 alleen nog maar volledig duurzame evenementen in de stad toe te staan. Om dit te bereiken is als onderdeel van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid de Richtlijn duurzaamheid ingevoerd. In dit hoofdstuk beschrijven we dat onbekend is of het duurzaamheidsbeleid uitgevoerd wordt of zelfs kan worden uitgevoerd: nog niet alle voorschriften kunnen feitelijk momenteel gerealiseerd worden zodat handhaving nog niet mogelijk is. Het huidige uitvoeringsbeleid belemmert een integrale duurzaamheidsafweging door vergunningverleners en daarmee ook innovatie door organisatoren.

8.1 De kern van de Richtlijn duurzaamheid

De ambitie van de gemeente Amsterdam is om in het jaar 2020 uitsluitend nog duurzame evenementen toe te staan. Om dat doel te bereiken is in 2018 de Richtlijn duurzaamheid opgesteld waarin op een viertal duurzaamheidsonderwerpen die hieronder verder zijn toegelicht. Vanaf 2018 nemen de eisen waaraan voldaan moet worden tot 2020 elk jaar trapsgewijs toe. De zwaarste eisen op het gebied van duurzaamheid gelden alleen voor grote evenementen (meer dan 2.000) bezoekers. Voor kleinere evenementen moet in redelijkheid worden gekeken wat mogelijk en haalbaar is.

Omgevingsdienst: 'Er hebben meerdere bijeenkomsten plaatsgevonden met de organisatoren in aanloop naar het beleid. De uiteindelijke Richtlijn duurzaamheid is aan alle organisatoren voorgelegd en tijdens zo'n bijeenkomst besproken. Daar hebben alle aanwezige organisatoren aangegeven dat het te doen is. De richtlijn is dus voorafgaand aan het vaststellen aan de praktijk getoetst.'

Het eerste thema is 'energiegebruik'. De organisator moet in eerste instantie zoveel mogelijk inzetten op het voorkomen van energiegebruik. Voor de energiebehoefte waar niet aan kan worden ontkomen moet geprobeerd worden om zoveel mogelijk groene energie uit vaste netaansluitingen te halen. Als dat niet kan heeft grijze stroom uit een vaste aansluiting de voorkeur. Als uit vaste aansluitingen niet voldoende stroom gehaald kan worden dan moet deze stroomvraag zoveel mogelijk voldaan worden uit groene batterijen. Inzet van dieselgeneratoren dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Worden ze toch ingezet, dan moet 'schone' diesel gebruikt worden.

Op het thema 'water' is de organisator verplicht gratis leidingwater aan te bieden aan de bezoekers. Ook is ze verplicht gebruik te maken van de watertappunten indien die aanwezig zijn. Het aan- en afvoeren van drinkwater is niet toegestaan, tenzij aangetoond kan worden dat dit niet anders kan. Dit om onnodige transportbewegingen te voorkomen. Urine wordt onverdund ingezameld aangeleverd aan de waterzuiveringsinstallatie zodat

hier fosfaat uit gewonnen kan worden.⁴³ Tenslotte moet ingezet worden op het gebruik van schoonmaakmiddelen met een milieukeurmerk.

Het uitgangspunt op het gebied van 'afval' is dat eerst moet worden ingezet op het voorkomen van afval, vervolgens op het hergebruiken van afval en daarna op het recyclen van afval (reduce, reuse & recycle).

Het laatste duurzaamheidsthema is 'mobiliteit'. Bezoekers moeten zoveel mogelijk gestimuleerd worden om op een duurzame manier naar het evenement te komen. Daarnaast moet de aanvoer door leveranciers zoveel mogelijk geclusterd worden en met gebruikmaking van duurzame alternatieven zoals voertuigen met een elektrische motor of die voldoen aan de 'Euro 6' norm.

Convenant duurzame evenementen afgesloten in 2013

In 2018 zijn voor het eerst beleid en regels op het gebied van duurzaamheid vastgelegd. In 2013 werd echter al een convenant gesloten door zo'n 30 evenementenorganisaties (zowel muziek als niet-muziek evenementen), Stichting Milieukeur, Duurzaam Organiseren en de gemeente Amsterdam om organisatoren te steunen bij het verduurzamen van hun evenementen.

8.2 Duurzaamheidseisen niet altijd uitvoerbaar

De Richtlijn duurzaamheid zoals die door Amsterdam is vastgesteld wordt door vrijwel alle betrokkenen met enig understatement getypeerd als erg ambitieus.

*Organisator groot evenement: 'Wij zijn in Nederland, en zelfs in heel de wereld, koploper als het gaat om het verduurzamen van ons evenement. Maar zelfs wij kunnen niet voldoen aan de eisen uit de richtlijn, dus dat zegt wel iets over de haalbaarheid.'*⁴⁴

Verschillende eisen uit de richtlijn zijn op dit moment nog niet te realiseren:

- Groene batterijen die als vervanging van de gewone (diesel) generatoren kunnen dienen zijn nog niet (voldoende) beschikbaar. Zeker op locaties waar geen of weinig vaste infrastructuur is, zal het niet mogelijk zijn de vereiste 100% groene opgewekte stroom te halen zodat op dit moment het gebruik van generatoren nog noodzakelijk is.
- Het opvangen van zuivere onverdunde urine om daar vervolgens fosfaat uit te kunnen terugwinnen blijkt in de praktijk nog niet uitvoerbaar. Waternet is nu nog de enige partij die dit zou kunnen, maar is er nog niet op ingericht om dit ook te doen. In de praktijk is het dus niet mogelijk de opgevangen urine aan Waternet te leveren en wordt het dus toch gewoon op het riool geloosd.
- Afval moet, zowel frontstage als backstage, volgens de richtlijn gescheiden ingezameld worden. Dit heeft echter alleen zin als de afvalverwerker het gescheiden afval ook daadwerkelijk gescheiden verwerkt. Organisatoren geven aan dat de meeste afvalverwerkers in de regio Amsterdam dit niet doen, omdat het niet kosteneffectief

⁴³ Waterschap Waternet bijvoorbeeld beschikt over een aparte installatie om fosfaat om te zetten in de vruchtbare mestsoort struviet.

⁴⁴ Zie ook: <https://www.parool.nl/nieuws/dgtl-wint-opnieuw-prijs-voor-duurzaamste-festival~b23a573c5/>

zou zijn. Verschillende afvalverwerkers willen het überhaupt niet gescheiden innemen omdat wordt aangenomen dat (dronken) bezoekers hun afval, zeker frontstage, beperkt zullen scheiden. Voor een afvalverwerker is het dan milieutechnisch efficiënter om het niet gescheiden in te nemen en te verwerken.

- Vanaf 2020 moeten alle gebruikte schoonmaakmiddelen 'bio schoonmaakmiddelen' zijn. Ook hiervan geven organisatoren aan dat dit op dit moment nog niet haalbaar is. Naar hun schatting zou op dit moment het maximale percentage bio schoonmaakmiddelen dat beschikbaar is voor de noodzakelijke/verplichte schoonmaakwerkzaamheden bijvoorbeeld ten behoeve van de hygiënische veiligheid tijdens het evenement, ongeveer 80% zijn.

Ter illustratie: gemeente zamelt zelf ook niet gescheiden in

Een enigszins lastig punt is dat de gemeente veel vraagt van organisatoren, maar in de praktijk zelf niet altijd het goede voorbeeld geeft. Iets dat ruiterlijk erkend wordt door de medewerkers van de gemeente.

Ter illustratie:

- De Sinterklaasintocht moest een afvalplan indienen waarin zij aantoonde dat ze afval langs de route gescheiden inzamelen. Langs deze route staan echter ook 'gewone' prullenbakken van de gemeente waarin geen scheiding plaatsvindt.
- In het stadhuis van Amsterdam (de Stopera) staan speciale prullenbakken om afval gescheiden te verzamelen. Wanneer de schoonmaker het afval op komt halen, gooit hij het allemaal in een grote afvalbak. Medewerkers van de gemeente gaven aan dat dit ook wel eens gebeurde tijdens een overleg met een organisator, waarop de organisator in hun beleving begrijpelijk vroeg: *'wij moeten alles scheiden, en jullie gooien alles bij elkaar!'*

8.3 Aanleg noodzakelijke infrastructuur door gemeente vordert maar nog niet voltooid

De gemeente Amsterdam neemt zelf ook verantwoordelijkheid in het mogelijk maken van 100% duurzame evenementen in 2020 door de noodzakelijke infrastructuur aan te leggen. Het gaat hier vooral om stroompunten en watertappunten. De stroompunten zijn belangrijk om de 100% groene stroom ambitie waar te kunnen maken, omdat er dan immers groene stroom kan worden ingekocht. De watertappunten moeten voorkomen dat water extern middels vrachtwagens wordt aangevoerd en daarmee onnodig extra uitstoot veroorzaakt. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de eis uit de richtlijn dat altijd gratis tapwater beschikbaar moet zijn.

Dit proces gaat volgens medewerkers van de gemeente zeker voor gemeentebegrippen 'erg snel' maar feit is dat de infrastructuur momenteel nog niet is voltooid. Het is voor de betrokkenen onzeker wanneer dit wel het geval is. Tot dat moment kunnen organisatoren voorspelbaar ook niet voldoen aan de betreffende gemeentelijke duurzaamheidseisen.

Gemiste kans bij oplevering beursplein?

In 2018 is het Beursplein in het centrum groots opgeknapt. Volgens meerdere respondenten vanuit het stadsdeel Centrum is het een gemiste kans dat op dat plein niet meteen de

duurzaamheids-infrastructuur ten behoeve van evenementen is aangelegd. Wij merken op dat in het locatieprofiel uitsluitend zes evenementdagen voor middelgrote evenement worden toegestaan waarvan slechts één dag tot de maximale geluidsnorm (75 of 85 dB(C)) (en daarvoor veel stroom noodzakelijk is). De vraag is dus hoeveel evenementen op dit plein gehouden zullen worden die gebruik zullen maken van de infrastructuur. Die vraag is relevant omdat bij een integrale afweging zou kunnen blijken dat de milieubelasting van aanleg van de benodigde infrastructuur groter is dan de milieuwinst.

8.4 Er vindt (dus) nog geen handhaving op duurzaamheid plaats

Zoals hiervoor benoemd gaat het beleid uit van een getrapt systeem waarbij vanaf 2018 ieder jaar nieuwe voorwaarden van kracht worden totdat in 2020 alle evenementen volledig duurzaam zijn volgens de Amsterdamse eisen.

De milieu-inspecteurs van de afdeling VTH die tijdens evenementen toezicht houden⁴⁵ op naleving van het duurzaamheidsbeleid (zie hoofdstuk 10) hebben in 2018 en 2019 nog niet gehandhaafd op de nieuwe eisen. De praktijk in die periode is dat het niet (kunnen) voldoen aan alle duurzaamheidseisen nog geen grond is voor vergunningverleners om een aanvraag af te wijzen. Er daarmee is ook nog geen sprake van 'harde handhaving'. Milieu-inspecteurs geven aan dat wanneer zij een overtreding van de voorschriften constateren zij dit alleen aangeven bij de organisator en dat het in de evaluatie meegenomen kan worden, maar er verder niet op gehandhaafd wordt. Inspecteurs spreken van een 'pilot jaar'.

Zeker voor wat betreft de kleine(re) evenementen, die door de inspecteurs ook maar zelden bezocht worden, geven de respondenten aan geen idee te hebben of de voorschriften in de praktijk nageleefd worden. Veelvuldig is aangegeven dat in ieder geval voor kleine evenementen een belangrijk doel van het evenementenbeleid is het stimuleren van mensen om na te denken over het thema duurzaamheid.

Deze lijn van interveniëren (aanspreken en informeren in plaats van 'hard' sanctioneren) is ook bewust vanuit het programma Versterking uitvoering evenementenbeleid uitgedragen, juist met het oog om bij alle organisatoren draagvlak te creëren voor de duurzaamheidseisen.

Dat er in 2019 nog niet werd gehandhaafd op duurzaamheid kwam voor sommige respondenten (van onder andere het SEB en de Omgevingsdienst) als een verrassing omdat in hun beleving op de nieuwe voorwaarden die vanaf 2018 ieder jaar van kracht werden, ook gecontroleerd zou moeten worden. Het laat in ieder geval zien dat regie op de uitvoering van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid ontbreekt.

⁴⁵ Feitelijk is deze taak nooit als zodanig formeel bij hen belegd. Het was een logische gevolgtrekking van het feit dat duurzaamheid een onderdeel van het milieubeleid is. Daardoor lag het voor de hand om deze *nieuwe* handhavingstaak door de milieu-inspecteurs uit te laten voeren, zie ook hoofdstuk 10.

De meeste respondenten zijn zich ervan bewust dat er vanaf 2020 (wel) gehandhaafd dient te worden op duurzaamheid. Velen van hen vragen zich af of het realistisch is om te verwachten dat in één seizoen vanaf heden overgegaan kan worden van een situatie waarin niet gehandhaafd wordt op de 'lichtere' regels, naar een situatie waarin wel gehandhaafd wordt op het volledige pakket, zeker gezien het feit dat veel evenementen momenteel nog feitelijk niet kunnen voldoen aan de duurzaamheidseisen (zie hiervoor).

Alternatieve handhavingsmogelijkheid keurmerken duurzaamheid

Binnen de evenementenbranche is een aantal certificerende organisaties die festivals een duurzaamheidskeurmerk kunnen toekennen. Wanneer een evenement gaat voor het halen van een milieukeurmerk (*a greener festival award, barometer duurzame evenementen, future proof festival of green key evenementen*) dat deels vergelijkbare eisen stelt als in de 'Richtlijn duurzaamheid' van de gemeente Amsterdam dan zou door de gemeente zelf niet op de voorwaarden uit de richtlijn gehandhaafd hoeven te worden. Daarmee wordt de handhaving dus feitelijk uitbesteed aan een van deze certificerende organisaties. Tussen deze verschillende certificerende organisaties bestaat wel een verschillend duurzaamheidsambitieniveau. Zo hoorde wij van een organisator dat het ene keurmerk wordt gezien als het afkopen van toezicht, terwijl bij het andere keurmerk samen met de certificerende organisatie gekeken wordt waar écht duurzaamheidswinst te behalen is.

8.5 Remt of bevordert het voorschrijven van middelen innovatie in de uitvoering?

Beleidsmakers van de gemeente onderkennen zoals gezegd in gesprekken dat het Amsterdamse beleid op het gebied van duurzaamheid erg ambitieus is en dat zij op sommige delen zelfs vooruitlopen op wat in de markt beschikbaar is. In paragraaf 8.1 is hier een aantal voorbeelden van genoemd. Het effect dat dit heeft op de uitvoering wordt door beide kanten anders geduid.

Bij de gemeente denkt men dat de eisen juist de organisatoren door hun inkoop invloed op de marktontwikkelingen hebben. Als er meer vraag komt naar milieuvriendelijke alternatieven voor de benodigde voorzieningen dan zou er voor leveranciers een prikkel zijn om dit meer aan te (gaan) bieden. Op deze manier kan met het duurzame evenementenbeleid van de gemeente een impuls worden gegeven aan de sector om te verduurzamen.

De organisatoren van de grote dance-evenementen, verenigd in de Evenementen Vereniging Amsterdam (EVA), kijken hier anders tegenaan. Zij zien de manier waarop de Richtlijn duurzaamheid nu is opgesteld eerder als een rem op de innovatie dan als een impuls. Zij geven aan dat de huidige richtlijn veel middelen voorschrijft, waar zij liever zouden zien dat de richtlijn doelstellingen voorschrijft. Zij stellen dat de grote (dance)evenementen zelf al jaren aan het 'pionieren' zijn op het gebied van duurzaamheid en daardoor veel innovatie uit de branche komt. Doordat in de huidige richtlijn veelal dure middelen zijn voorgeschreven is het niet rendabel in andere, mogelijk meer duurzame oplossingen, te investeren.

Een veelvuldig aangehaald voorbeeld waar een specifiek middel wordt voorgeschreven is de verplichting tot het gebruik van herbruikbare hardcups waarover de Amsterdamse gemeenteraad in januari 2019 een motie aannam. De organisatoren stellen dat hiervoor andere en meer duurzame alternatieven beschikbaar zijn. Het (industriële) reinigen van hardcups kost namelijk erg veel water en kan niet altijd op locatie gebeuren, waardoor extra transportbewegingen nodig zijn.⁴⁶ Zij pleiten daarom voor de mogelijkheid tot het toepassen van maatwerk. Loveland ontwikkelde bijvoorbeeld een alternatief statiegeldsysteem (zie kader) dat, naar eigen zeggen, duurzamer is dan een systeem met hardcups.

Illustratie: statiegeldsysteem Loveland

Voorafgaand aan het Loveland festival op zaterdag 10 augustus werd door Loveland een kijkje achter de schermen gegeven aan ambtenaren van de gemeente en een onderzoeker van Crisislab. Zij lieten onder andere zien hoe zij hun statiegeldsysteem met zogeheten PET plastic hebben ingericht.⁴⁷ Loveland richt zich met name op een circulair model voor duurzaam gebruik van soft cups. Door het creëren van een schone monostroom van PET plastic door een statiegeldsysteem, wordt recycling van alle bekertjes en flessen op het evenement mogelijk. Dit resulteert in een circulair en gesloten systeem met RPET, R(ecycled) PET plastic.

In eerste instantie liep Loveland aan tegen het feit dat het volume aan PET plastic te klein was voor verwerkers om aan te nemen. Om dat te ondervangen zijn Amsterdamse organisatoren van grote dance evenementen in 2019 gaan samenwerken bij de inzameling en recycling van PET plastic. De organisatoren hebben met dit initiatief de verantwoordelijkheid genomen voor het verder ontwikkelen van het verduurzamen van de evenementenindustrie. Door als branche hetzelfde materiaal te kiezen, kan op grotere schaal PET plastic aan de verwerker worden aangeboden, wat nodig is voor het recycling proces.

Aangegeven werd dat met de huidige voortgang in 2020 zeker 80% van het PET plastic op de evenementen van Loveland hoogwaardig zal worden gerecycled. Dit komt ook doordat er afgelopen maanden naar een alternatief is gezocht voor de bedrukte beker. Loveland is met haar leveranciers in gesprek gegaan om hen te bewegen 'blanke bekertjes' te produceren waar het merklogo niet met inkt op is gedrukt, maar in is gestanst. Leveranciers willen hierin mee gaan en veel partijen hebben de beker al aangepast. De werkwijze van Loveland is daarmee een mooi voorbeeld van hoe organisatoren zich inzetten om met elkaar innovatieve ideeën te ontwikkelen.

Uiteindelijk streeft Loveland ernaar om samen met de andere organisatoren 100% van het PET plastic op de festivals te recyclen naar nieuwe PET-bekertjes en -flessen.

⁴⁶ De landelijke branchevereniging 'Vereniging van Evenementenmakers' heeft in juni 2019 een handreiking uitgebracht waarin zij pleiten voor de mogelijkheid om maatwerk te kunnen leveren en niet standaard hardcups voor te schrijven. De handreiking is op www.vvem.nl te vinden. Het probleem is daarmee ook inmiddels bij de gemeente Amsterdam onder de aandacht gebracht.

⁴⁷ PET plastics, waar PET staat voor PolyEthyleenTerephthalate, zijn plastics die recyclebaar zijn. Ze worden bijvoorbeeld gebruikt voor verpakkingen van voedingsmiddelen, denk aan de (pet)flessen voor frisdranken.

8.6 Uitvoeringsbeleidskeuze: vertrouwen is goed maar controle beter?

In zijn algemeenheid is een bekende uitvoeringsbeleidskeuze of wordt uitgegaan van vertrouwen in de te reguleren actoren (dus de organisatoren van evenementen) of van wantrouwen. Als de te reguleren actoren te vertrouwen zijn, kan immers met minder concrete regelgeving worden volstaan. Concrete regelgeving is nodig als verwacht kan worden dat de te reguleren actoren anders telkens de randjes van de regelgeving opzoeken om onder investeringen in het te bereiken beleidsdoel uit te komen. Ook is concrete regelgeving nodig om de dan onvermijdelijke bezwaren tegen handhaving te 'winnen'.

Voor het beleidsdoel duurzaamheid stellen de organisatoren van grote organisatoren dat (ook) zij intrinsiek gemotiveerd zijn om te verduurzamen.

Wanneer de gemeente Amsterdam hen hierin gelooft kan het duurzaamheidsbeleid abstracter blijven wat in theorie meer innovatie mogelijk maakt en een betere doelbereiking. Zie het voorbeeld hierboven van de hardcups.

Aan de kant van de gemeente erkennen respondenten op strategisch niveau dit mechanisme. Verschillende respondenten hebben echter minder vertrouwen dat organisatoren werkelijk zo gericht zijn op duurzaamheid als zij beweren. Het beeld bestaat dat organisatoren vaak de mond vol hebben van duurzaamheid, en graag investeren in leuke voor het publiek zichtbare acties waar ze de media mee kunnen halen. Maar men vraagt zich af of ze ook bereid zijn kosten te maken om te verduurzamen wanneer het zit in onzichtbare dingen waar geen goede sier gemaakt kan worden.

9 Beleid niet uitvoerbaar voor kleine evenementen

In dit hoofdstuk laten we zien dat een breed gedragen beeld onder betrokkenen in het vergunningverlenings- en handhavingsproces is dat het nieuwe stedelijke evenementenbeleid voor kleine(re) evenementen niet uitvoerbaar is voor zowel gemeente als organisatoren.

9.1 (Te) klein verschil tussen eisen aan grote en kleine evenementen?

Het nieuwe stedelijk evenementenbeleid dat in de kern is geschreven om de grote geluidsevenementen onder strengere voorwaarden te laten plaatsvinden, moet in principe op *alle* evenementen die in de gemeente Amsterdam plaatsvinden worden toegepast.

Het meest gehoorde punt tijdens de gesprekken is dat betrokkenen in het vergunningverleningsproces, soms hardgrondig, vinden dat het beleid niet passend is voor het merendeel van de evenementen. Het merendeel van de evenementen wordt namelijk gevormd door de kleine(re) buurt-evenementen, zie ook het onderstaande kader.

Aantal vergunde evenementen in 2018 en 2019

Voor de beeldvorming laten we in onderstaande tabel zien hoeveel evenementen er in 2018 en 2019 zijn vergund (in absolute aantallen). Onder groot worden in de tabel de evenementen verstaan met meer dan 2.000 bezoekers. We herhalen dat evenementen tussen 100 en 500 bezoekers vallen in de categorie 'klein' en dat evenementen met 500 tot 1.500 bezoekers middelgroot zijn. Tot 100 bezoekers (op het drukste moment) hoeft er geen vergunning aangevraagd te worden maar kan worden volstaan met het doen van een melding. De gegevens in de tabel zijn door de opdrachtgever aangeleverd en gebaseerd op het informatiesysteem Decos.

	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal
2018	693*	305*	120	1.118
2019	502*	164*	85	751

* = exclusief Koningsdag

De zware maar ook vele eisen in de vergunningsvoorschriften met betrekking tot geluid en duurzaamheid zijn niet passend voor dit type kleinschalige evenementen. Dit geldt in de beleving van de vergunningverleners en organisatoren⁴⁸ zelfs voor de zogeheten light-versies die in de loop van de tijd voor deze onderwerpen zijn ontwikkeld.

⁴⁸ Dit beeld van de organisatoren van klein(er)e evenementen is gebaseerd op een online uitgezette vragenlijst, zie ook paragraaf 9.2.

Organisator van klein(er) evenement: *'Het zijn onzinnige vragen voor een kindertheater-evenement waar alleen voor peuters aanvaardbare geluidsterkte is, en er ook geen verkoop van eten en drinken plaatsvindt.'*

Organisator van klein(er) evenement: *'Onredelijke eisen (...) Er moet beter gekeken worden naar inhoud en schaal van het evenement. Een buurtproject is niet hetzelfde als een commercieel evenement.'*

Organisator van klein(er) evenement: *'De aanvragen zijn allemaal voor een 'groot' evenement ook al ben je een klein/middel evenement, wat veel onnodig papierwerk met zich meebrengt. Het is niet aangepast op het soort evenement. De menselijkheid verdwijnt hierdoor.'*

Organisator van klein(er) evenement: *'Als filmevent worden we gezien als technofeest lijkt het wel.'*

Kleinere evenementen kunnen bijvoorbeeld volstaan met een 'eenvoudig geluidsplan'. Maar ook in het eenvoudige geluidsplan moet bijvoorbeeld aangegeven worden welke BBT-maatregelen er genomen worden, wat voor installatie er gebruikt wordt en hoeveel dB(C), een term waar de meeste mensen niet bekend mee zullen zijn, op de gevel geproduceerd gaat worden (zie hoofdstuk 6).

Organisator van een (klein)er evenement: *'De huidige procedure en formulieren zijn mega ingewikkeld. Ik heb zelf bijvoorbeeld moeten googlen wat een geluidsplan überhaupt is en toen op de gok een documentje gemaakt.'*

De vergunningverleners voelen zich daardoor genoodzaakt om bij de behandeling van de vergunningaanvraag voor een eigen invulling tot kiezen, het olifantenpaadje. Iets wat een uniforme uitvoering niet bevordert (zie ook hoofdstuk 4). Uitvoering van het olifantenpaadje verschilt overigens per individuele vergunningverlener. Sommigen geven aan dat ze überhaupt niet om de benodigde documenten vragen, anderen stellen dat ze organisatoren vragen om alleen in te vullen wat ze kunnen en de rest open te laten. En dan is er nog een categorie vergunningverleners die alle voorwaarden gewoon opneemt in de vergunning maar wel beseffen dat ze er in de praktijk niet aan kunnen en dus zullen voldoen.

Vergunningverlener: *'Ik heb wel eens tegen zo'n beleidsmaker gezegd: jullie maken zo een boeman van ons.'*

Volgens de vergunningverleners gebeurt het steeds vaker dat organisatoren van kleine en/of buurt gerelateerde evenementen de vergunningsaanvraag intrekken omdat het voor hen teveel werk is en/of de kosten te hoog oplopen.

Vergunningverleners geven verder aan dat zij aan de kleinere evenementen veel werk hebben omdat ze juist de organisatoren van deze evenementen regelmatig moeten helpen. De organisatoren van deze evenementen zijn in veel gevallen vrijwilligers die minder ervaring hebben met het aanvragen van vergunningen. Ook hebben zij vaak weinig kennis

van geluid en duurzaamheid, iets wat tegenwoordig wel nodig is om de documenten te kunnen begrijpen en in te kunnen vullen. De kwaliteit van deze documenten (eenvoudig geluidsplan, afvalplan en duurzaamheidsplan) is daardoor ook vaak matig.

Organisator van klein(er) evenement: 'Het huidige evenementenbeleid is te zeer geschreven vanuit het oogpunt van grote en/of commerciële festivals. De kosten, tijd en kennis die nodig is voor een aanvraag maakt het in de toekomst onmogelijk voor beginnende of niet commerciële evenementen om nog iets te organiseren.'

9.2 De opbrengst van een uitgezette vragenlijst onder kleine evenementen naar uitvoerbaarheid

Organisatoren van kleine en middelgrote evenementen zijn door middel van een (korte) online enquête bevraagd naar hun ervaringen met het nieuwe evenementenbeleid. Deze enquête is uitgezet onder honderd organisatoren verdeeld over de vijf van de zeven stadsdelen en werd ingevuld door 38 respondenten.⁴⁹ Daarmee zijn de antwoorden op deze vragenlijst natuurlijk niet representatief, maar zijn ze wel indicatief voor deze groep organisatoren.

Van de 38 respondenten hadden 32 respondenten voor 2018 al eens een evenement georganiseerd in Amsterdam. Zij konden de situatie van voor het nieuwe beleid dus vergelijken met de situatie onder het huidige stedelijke beleid. Van hen vonden 23 organisatoren dat het organiseren van een evenement moeilijker is geworden. Acht mensen gaven aan dat het vergunningentraject niet moeilijker of makkelijker was geworden. Geen van de respondenten vond dat het gelijk was gebleven was. De belangrijkste knelpunten die mensen ervoeren waren dat er nu veel specialistische kennis van hen werd gevraagd die men niet had en dat het aanvragen van de vergunning te veel werk was.⁵⁰

De organisatoren blijken de meeste moeite te hebben met het opstellen van het geluidsplan. Van de 27 respondenten die aan hadden gegeven een geluidsplan in te moeten leveren waren 13 mensen het 'oneens' en 5 mensen het 'helemaal oneens' met de stelling: 'het was voor mij duidelijk hoe ik het geluidplan moest 'maken'. Vijf mensen waren het wel eens met deze stelling. Twee mensen waren het 'helemaal eens' met de stelling.

Voor het afvalplan en duurzaamheidsplan geldt dat de meeste respondenten aangeven dat het voor hen wel duidelijk is hoe deze gemaakt moeten worden. Van de 24 respondenten die een afvalplan aan moest leveren gaven er dertien aan dat het 'eens' of 'helemaal eens' te zijn met de stelling 'het was voor mij duidelijk hoe ik het afvalplan moest maken'. Zes personen waren het hiermee 'oneens' of 'helemaal oneens'. Vijf mensen waren neutraal. Voor wat betreft het duurzaamheidsplan waren tien van de zestien respondenten van

⁴⁹ We hebben bij alle stadsdelen gevraagd om emailgegevens van de organisatoren van kleine en middelgrote evenementen in hun stadsdeel. Vijf van de zeven stadsdelen hebben daarop gereageerd.

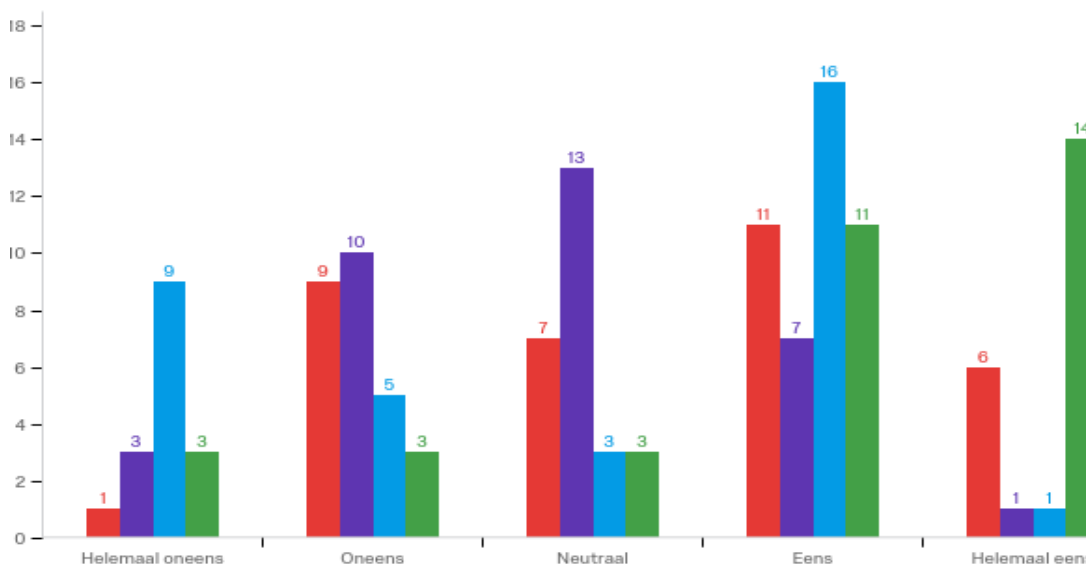
⁵⁰ Bij deze vraag kon meer dan een knelpunt genoemd worden.

mening dat het voor hen duidelijk was hoe ze deze moesten maken. Zij antwoordden met 'eens' op de vraag 'het was voor mij duidelijk hoe ik de het duurzaamheidsplan moest maken/invullen'. Eén iemand gaf aan het hier helemaal mee oneens te zijn, twee personen waren het hier mee oneens en drie personen waren neutraal.

Het algemene beeld dat organisatoren hebben van het evenementenbeleid is bevraagd door de respondenten te laten reageren op een aantal stellingen. De resultaten zijn hieronder weergegeven in figuur 9.1. Hieruit komt het beeld naar voren dat een meerderheid van de organisatoren vindt dat het vergunningsproces te omvangrijk en/of te complex is voor het type evenement dat zij organiseren.

Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat het aanvragen van een vergunning moeilijk te vinden. We zien dan ook dat de meerderheid van de respondenten zegt hulp nodig te hebben gehad van de vergunningverlener in het traject.

Ten aanzien van de vraag of het terecht is dat organisatoren de stukken aan moeten leveren die ze aan moesten leveren is een wat gemengd beeld te zien. Ongeveer de helft van de respondenten was het hier (helemaal) mee oneens. Ongeveer een kwart van de respondenten vindt het wel terecht dat zij de vereiste stukken aan moet leveren. Een groot deel, namelijk dertien respondenten, heeft hierover geen uitgesproken mening en reageert met 'neutraal'.



Figuur 9.1: Overzicht van antwoorden op de vragenlijst op vier stellingen:

Rood: Ik vond het aanvragen van een evenementenvergunning moeilijk.

Paars: Ik vind het terecht dat ik als organisator deze documenten moest aanleveren.

Blauw: Ik heb in het vergunningenproces hulp nodig gehad van de vergunningverlener.

Groen: Het vergunningenproces was te omvangrijk en/of te complex voor mijn evenement.

Klein uitstapje: zelfde beeld bij grote vrij toegankelijke evenementen

Voor organisatoren van grote *vrij toegankelijke* evenementen geldt iets soortgelijks. Zij hebben aangegeven dat door de aangescherpte eisen, de uitbreiding van het aantal aan te leveren stukken en de expertise die zij daarvoor moeten inhuren de administratieve lasten in de afgelopen jaren sterk gestegen zijn. Aangezien zij geen inkomsten uit kaartverkoop hebben, hebben zij zoals ze zelf zeggen geen 'knoppen om aan te draaien' om dat geld makkelijk terug te verdienen. Daarmee worden zij in hun beleving in voortbestaan bedreigd.

10 Uitdagingen bij de uitvoering van handhaving

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal generieke uitdagingen bij de uitvoering van de handhaving van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid: gefragmenteerde verantwoordelijkheden, beperkte capaciteit, beperkte deskundigheid en het probleem van het sanctioneren van kortdurende activiteiten zoals evenementen. We spreken over 'uitdagingen' omdat deze observaties op de meeste beleidsdomeinen van toepassing zijn en het de opgave is van de uitvoeringsverantwoordelijken om hier adequaat mee om te gaan.

Handhaving

In dit rapport verstaan we onder handhaving het geheel van inspectie-activiteiten dat begint met het verzamelen van informatie, dan het vormen van een oordeel op basis waarvan besloten kan worden tot beïnvloeding van de onder toezicht staande actor bijvoorbeeld door informeren, het geven van waarschuwingen of sanctioneren.

10.1 Gefragmenteerde verantwoordelijkheid voor handhaving

Een eerste observatie die op basis van de gesprekken gemaakt kan worden is dat niet voor alle aspecten uit de nieuwe evenementenvergunning is vastgelegd welke dienst met welke capaciteit voor de handhaving ervan verantwoordelijk is. De stedelijk portefeuillehouder evenementen erkende dat haar prioriteit tot op heden vooral op het vergunningendeel lag en minder op de handhaving. Zij gaf aan dat de afdeling VTH op het gebied van handhaving in ieder geval verantwoordelijk is voor duurzaamheid en geluid, maar dat niet duidelijk is of ze ook nog verantwoordelijk zijn voor andere onderdelen en zo ja: voor welke dan? Daarmee is ook niet duidelijk of wel op alle vergunningsvoorwaarden gehandhaafd wordt.

Betrokkenen stellen dat in de kern wel duidelijk is dat de milieu-inspecteurs van VTH er voor de handhaving van het geluids- en duurzaamheidsbeleid zijn (zie ook het onderstaande kader) maar dat niet voor ieder onderdeel in de vergunningen duidelijk is wie nu precies, met welke capaciteit wat doet. Onduidelijk is bijvoorbeeld wie er nu toezicht houdt op het naleven van de brandveiligheidsvoorschriften of dat er voldoende EHBO-ers op het evenemententerrein aanwezig zijn. Volgens de portefeuillehouder evenementen is men momenteel bezig om dat beter in kaart te brengen.

Organisatie van de handhaving

Binnen de gemeente Amsterdam wordt de evenementenvergunning gehandhaafd door twee organisatieonderdelen: inspecteurs van de afdeling VTH en toezichthouders van de afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR). De uitvoeringstaak voor handhaving van het geluid- en duurzaamheidsbeleid ligt bij de milieu- en gebruiksinspecteurs van de afdeling VTH⁵¹

⁵¹ We herhalen dat enige nuance hier op zijn plaats is omdat de handhavingstaak voor zowel het geluids- als duurzaamheidsbeleid nooit als zodanig formeel bij de milieu-inspecteurs is belegd. Het was een logische gevolgtrekking van het feit dat 'oude' geluidbeleid al in hun reguliere werkpakket zat en duurzaamheid een onderdeel van het milieubeleid is. Daardoor lag het voor de hand dat beide *nieuwe* handhavingstaken door de milieu-inspecteurs zou worden uitgevoerd. Wat dit betekende voor de feitelijke uitvoering (financieel en organisatorisch) is verder nooit structureel uitgewerkt.

die, zoals een medewerker van het SEB verwoordde *‘met het nieuwe beleid sluipend hun werkvoorraad hebben zien groeien’*. De inspecteurs doen dit door centraal vanuit het Actie Service Centrum (ASC, zie hoofdstuk 6) de gemeten geluidswaarden te monitoren. Daarnaast kunnen zij op het terrein handmatige geluidsmetingen uitvoeren en de naleving van de duurzaamheidsregels controleren. In principe komt tijdens het evenement alleen de milieu-inspecteur op het evenemententerrein. In de voorschouw, een dag voor het evenement, kunnen de inspecteurs al kijken naar voorgeschreven geluidsmaatregelen uit bijvoorbeeld de BBT-lijst. De toezichthouders van THOR kunnen ook al in een eerder stadium, bij de opbouw van het evenemententerrein, de vergunningsvoorwaarden buiten het evenemententerrein handhaven. Zij kijken vooral naar de voorgeschreven mitigerende maatregelen ter bescherming van flora en fauna.

10.2 Capaciteit voor de handhaving is beperkt

De voornaamste toezichthouders op het gebied van evenementen zijn de gebruik- of milieu-inspecteurs van de afdeling VTH. Toen het evenementenbeleid in werking trad had de gemeente ongeveer 30 fte aan milieu-inspecteurs in dienst. Belangrijk is hierbij te benoemen dat het handhaven op evenementen maar een (klein) deel van hun taken is en zij dus niet fulltime ingezet kunnen worden voor evenementen. Naast evenementen houden zij onder andere ook toezicht op de horeca.

De consequentie van de noodzakelijke prioritering is dat voor de kleine evenementen maar weinig handhavingsaandacht is. Als dit goed te combineren is met andere werkzaamheden in de buurt wordt op ad hoc basis wel eens een klein evenement gecontroleerd, maar dit gebeurt niet structureel en hier lijkt weinig sturing van bovenaf te zijn. Milieu-inspecteurs hebben aangegeven dat zijn in grote mate zelf bepalen waar zij wel en niet gaan kijken.

De handhaving van de vergunningen van grote evenementen vindt sinds 2019 plaats vanuit het ‘evenementenflexteam’. Het evenementenflexteam is een ‘pool’ bestaande uit milieu- en gebruiksinspecteurs die in dienst zijn van een stadsdeel, maar voor een deel van hun tijd voor de ‘centrale stad’ worden ingezet. Gedurende het evenementenseizoen is het de bedoeling dat op beide weekenddagen een coördinator in het Actie Service Centrum (ASC, zie hoofdstuk 6) en een koppel inspecteurs is ingeroosterd die toezicht houden op de grote evenementen die op dat moment plaatsvinden in de stad. Doordat in deze pool gerouleerd kan worden, blijft het aantal weekenddagen dat inspecteurs, die in principe gewoon van maandag tot en met vrijdag werken, beperkt.

Voor toezicht op de horeca bestaat eenzelfde flexteam dat ingezet moet kunnen worden in de weekenden en de nachtelijke uren. Beide teams worden echter gevuld vanuit dezelfde groep mensen wat betekent dat de inzet voor het ene team automatisch consequenties heeft voor de inzetbaarheid van het andere team. Men heeft aangegeven dat ze er niet in slagen voor alle diensten van het evenementenflexteam de planning volledig in te vullen.⁵² Hierdoor kunnen niet alle opdrachten uitgevoerd worden.

⁵² Bron: intern document.

Overigens worden voor een deel van het jaar medewerkers van THOR ingezet voor deze pool. Door de reorganisatie van Stadsbeheer, waar THOR onder valt, hebben zij zich hier tijdelijk uit teruggetrokken; inmiddels zijn zij weer aangesloten. Vergunningverleners geven meer in zijn algemeenheid aan dat het lastig is om medewerkers van THOR te bewegen een evenement te gaan controleren. Feit is dat ook nooit duidelijk is belegd wat hun precieze taak zou moeten zijn waardoor het voorspelbaar is dat evenementen niet hoog op hun prioriteitenlijst staan.

10.3 Kennisniveau van een groot deel van de inspecteurs schiet tekort

(Evenementen)geluid en duurzaamheid zijn twee thema's die, zoals al vaker in deze rapportage aangegeven, specialistische kennis vergen. Aangezien, zoals hierboven al benoemd, milieu-inspecteurs zich maar voor een deel van hun werkzaamheden met evenementen bezighouden zijn zij als generalist opgeleid.

Op de specifieke problematiek van het opleiden van uitvoerenden van het evenementenbeleid gaan we in hoofdstuk 11 in, hier benoemen we slechts dat er behoorlijke verschillen in het kennisniveau bestaan tussen de verschillende inspecteurs. Volgens een intern evaluatiestuk zijn er nu ongeveer tien inspecteurs die zelfstandig toezicht kunnen houden op aspecten van het geluidbeleid: de coördinatie tijdens de flexdiensten en het kunnen uitlezen van de metingen in het ASC, zelf metingen doen en tot op zeker niveau kunnen praten met de geluidsexpert van de organisator. Het geluidbeleid vergt de nodige specialistische kennis om het te kunnen begrijpen en voor de toezichthouder dus om te kunnen handhaven. Voor een belangrijk deel van de inspecteurs geldt dit dus niet.

Organisatoren constateren zelf ook dat er een groot verschil zit in de kennis en kunde van de verschillende toezichthouders. Daarmee is de manier waarop toezicht gehouden wordt persoonsafhankelijk hetgeen leidt tot het voorspelbare gevoel dat de uitvoering van de handhaving een zekere willekeur kent.

Organisator groot dance-event: 'Er zitten ook hele goede inspecteurs tussen. Zeker de mensen die er al jaren zitten zijn ok. Inspecteurs die net beginnen willen daarentegen altijd iets vinden. De klassieke truc is dan om iets kleins heel opzichtig in beeld te leggen. Dan kunnen ze daar hun dingetje van maken, geef je ze er een compliment voor dat ze dat zo scherp gezien hebben, en dan heb je er verder geen last meer van.'

Geluidsexpert: 'Inspecteurs kunnen natuurlijk wel kijken of het aantal boxen klopt met de vergunning, of ze op de juiste hoogte hangen en of ze cardiöde zijn opgesteld lukt misschien ook nog wel, maar verder houdt het inhoudelijk gezien wel op.'

Dit beeld wordt voor een belangrijk deel ook bevestigd door de toezichthouders zelf. Zij geven aan dat zij behoorlijke vrijheid hebben in waar zij wel en niet naar kijken. Het hangt vooral af van de interesses van de betreffende inspecteur waar zij wel en niet naar kijken

en hoe 'breed' zijn hun eigen taakopvatting invullen. De invulling van de flexpool wordt door inspecteurs verschillend beoordeeld. Bijna iedereen zegt het leuk te vinden dat zij door inzet via de flexpool verschillende en andere evenementen ziet. Een aantal vindt het echter een nadeel dat 'lokale kennis' ontbreekt en dat dat juist het uitvoeren van de inspecties bemoeilijkt. Andere toezichthouders zien hier niet zo'n probleem in.

Dubbele rol akoestisch ingenieursbureau Event Acoustics

Event Acoustics is een akoestisch ingenieursbureau dat de toezichthouders operationeel heeft ondersteund. Daarnaast hebben zij de tweedaagse geluidscursus voor toezichthouders georganiseerd. Tegelijkertijd werken zij ook veel in opdracht van de organisatoren aangezien ze geluid- en geluidsmonitoringapparatuur voor de festivals leveren. Ook adviseren zij horecapartijen op het gebied van akoestiek. Aangezien de milieu-inspecteurs ook toezicht houden op de horeca geven zij aan dat het voorkomt dat ze de ene dag ondersteuning van iemand van Event Acoustics in het ASC krijgen, en de volgende dag dezelfde persoon 'aan de andere kant' van de tafel zien zitten wanneer de gemeente een conflict heeft met een horeca uitbater die Event Acoustics als adviseur heeft ingeschakeld. Inspecteurs geven aan dat ze geen twijfels zetten bij de integriteit van Event Acoustics, maar zich wel eens ongemakkelijk voelen bij de situatie en de schijn van belangenverstrengeling wel snel gewekt is. Op den duur zou de ondersteuning van Event Acoustics niet meer nodig moeten zijn. Gezien het feit dat een meerderheid van de inspecteurs nog niet het benodigde niveau heeft om zelfstandig te kunnen opereren, en het overigens nog maar de vraag is of dat niveau gezien het specialisme van het geluidbeleid is, ooit bereikt kan worden, is het de vraag of dit ook realistisch is.

Waar organisatoren soms ook tegenaanlopen is dat door inzet van de flexpool de inspecteurs die op de dag zelf toezicht houden vaak andere zijn dan degenen die in het voortraject aangesloten waren. Daardoor kan het voorkomen dat in het voortraject bepaalde afspraken zijn gemaakt waar de inspecteur die op de dag zelf aanwezig is, niet van op de hoogte is.

10.4 Effectief sanctioneringsbeleid ontbreekt

Op basis van de bevoegdheden die de inspecteurs vanuit de APV toegekend worden, zouden inspecteurs altijd sanctionerend op mogen treden. De praktijk is dat bij overtredingen in het geval van evenementen maar heel zelden gesanctioneerd wordt.

Een van de redenen hiervoor is dat er tot voor kort nooit duidelijk sanctioneringsbeleid is geweest. In de Richtlijn geluid staat wel een handhavingprotocol, maar deze is vrij basaal. Respondenten van VTH en het SEB erkenden deze situatie en gaven aan dat gedurende de onderzoeksperiode gewerkt wordt aan het opstellen van sanctioneringsbeleid.

Inspecteurs geven in gesprekken aan dat het voor hen moeilijker is sanctionerend op te treden omdat evenementen kortdurend zijn, en de overtreding daarmee ook kortdurend en niet terugkerend is. Dit is anders dan in het geval van de horeca waar makkelijker handhavend opgetreden kan worden bij herhaalde overtreding. Een mogelijkheid om handhavend op te kunnen treden richting terugkerende organisatoren bestaat mits er

sprake is van dossieropbouw. Dat lijkt er nu nog onvoldoende te zijn. Om effectief een dossier op te bouwen moet er sprake zijn van een nauwe samenwerking tussen vergunningverlener en toezichthouder. Ook dat lijkt er nu onvoldoende te zijn. De IT-systemen van de vergunningverleners en handhavers kunnen bijvoorbeeld niet 'met elkaar communiceren'. De inspecteurs gaven aan dat zij weliswaar de evaluatieformulieren invulden, met wat zij hebben aangetroffen, maar eigenlijk geen idee hebben waar die ingevulde formulieren vervolgens naar toe gaan. Vergunningverleners geven op hun beurt aan dat zij zelden terugkoppeling krijgen van toezichthouders terwijl dit informatie is die juist weer meegenomen zou moeten worden in de vergunningsaanvraag voor het jaar erop.

Vergunningverleners zouden hier vanuit hun 'nieuwe' rol als procesregisseur meer de leiding in moeten nemen, maar het blijkt dat dit nog beperkt gebeurt.

11 Opleidingsprogramma goed initiatief maar te laat ingezet

Om vergunningverleners en toezichthouders te helpen bij het zo succesvol mogelijk kunnen uitvoeren van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid zijn als onderdeel van het programma Versterking uitvoering evenementenbeleid ook opleidingen ontwikkeld. In dit hoofdstuk laten we zien dat de doelgroep het een goed initiatief vindt maar dat er nog wel een aantal kanttekeningen is te plaatsen. De belangrijkste is dat het initiatief laat in het traject is gestart waardoor de opbrengst nog niet optimaal is.

11.1 Een vliegende start en de kern van het opleidingsprogramma

Bij de start van de implementatie van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid begin 2018 is niet onderkend dat de uitvoerders ervan een opleiding nodig hadden om het nieuwe beleid op de beoogde manier (dus ook uniform) uit te kunnen voeren.

Gaandeweg de implementatie van het nieuwe evenementenbeleid bleek de wens en noodzaak voor een opleiding voor zowel de vergunningverleners als de toezichthouders; voor toezichthouders werden tot op dat moment wel basiscursussen aangeboden, voor vergunningverleners was er nog helemaal niets. Bij vergunningverleners speelde de wens voor een opleiding ook al langer.

Eind 2018, begin 2019 heeft het stedelijk evenementenbureau gezorgd dat er budget beschikbaar kwam, waarna ze een opleidingsprogramma heeft samengesteld.

Formeel lijkt het opleiden van mensen in de uitvoering een taak van de afdeling VTH aangezien zij verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid dat door het SEB is opgesteld. Zoals besproken in hoofdstuk 3 is de rolverdeling tussen VTH en SEB niet altijd duidelijk. Medewerkers van het SEB stellen dat zij bij het opstellen van het opleidingsprogramma in een 'gat' zijn gesprongen omdat het nog door niemand werd opgepakt.

Het opleidingsprogramma bestond (en bestaat nog steeds) in de kern uit de volgende onderdelen:

- een tweedaagse basiscursus
- theoretische sessies
- 13 werksessies (op basis van vrijwilligheid)
- learning on the job (buddyprogramma voor een deel van de vergunningverleners en toezichthouders) en
- een tweedaagse geluidsopleiding (voor 14 toezichthouders).

Het programma is erop gericht om de uitvoerders van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid bekend te maken met de nieuwe onderdelen ervan. Ook is het bedoeld om basiskennis over vergunningverlening en toezichthouder op niveau te brengen. In het

bijzonder is er aandacht voor de basisvaardigheden en kennis voor vergunningverleners die essentieel zijn om de rol van procesregisseur in te kunnen vullen.

11.2 Timing van het opleidingsprogramma kwam slecht uit

Door vrijwel alle vergunningverleners en milieu-inspecteurs is waardering uitgesproken voor het feit dat er een opleidingsprogramma is gekomen.

Het opleidingstraject is echter pas in de lente van 2019 gestart toen het eerste evenementenseizoen onder het nieuwe beleid er al op zat. Dat er, ten minste in 2018, nog geen uniforme uitvoering is gegeven aan het nieuwe beleid mag dan ook eigenlijk niet verbazen.

Verder gaven zowel de vergunningverleners als de toezichthouders aan dat de timing van het opleidingsprogramma niet zo handig gekozen was omdat deze feitelijk midden in het evenementenseizoen viel. Daardoor was de tijd die men er, in hun beleving, vrij voor kon maken maar beperkt.

Doordat de opleidingsbijeenkomsten vrijwillig waren, heeft maar een deel van het uitvoerend personeel (intensief) deelgenomen aan de opleidingsmogelijkheden.⁵³

Medewerkers van SEB: 'En toch verbaast het ons. We komen tegemoet aan de behoefte voor een opleiding, dan organiseren we iets en is de opkomst toch beperkt.'

11.3 Meer gericht op vergunningverlening dan handhaving

Er zijn opleidingsmogelijkheden aangeboden voor zowel vergunningverleners als toezichthouders. Ondanks dat de inspecteurs aangeven dat het heel goed is om wat meer inzicht in elkaars werkzaamheden te krijgen, leeft bij de inspecteurs ook sterk het idee dat de opleiding meer gericht was op vergunningverleners dan op hen. Specifiek voor de inspecteurs was er een (korte) geluidsopleiding, maar de rest van de opleiding ging in hun beleving toch voornamelijk over het vergunningverleningsproces.⁵⁴ Aangezien de inspecteurs maar betrokken zijn bij een klein deel van het vergunningverleningsproces was een belangrijk deel voor hen daarmee minder relevant. De geluidsopleiding kon bovendien maar gevolgd worden door een deel van het totale aantal toezichthouders (14).

Zoals in hoofdstuk 10 al staat beschreven, heeft dit ertoe geleid dat op dit moment 'slechts' een deel van alle vergunningverleners op het gewenste niveau zit.

Stedelijk portefeuillehouder evenementen: 'Onze aandacht is inderdaad vooral uitgegaan naar de vergunningverleners, ook omdat daar nog helemaal niets voor was. Dat blijkt ook bijvoorbeeld uit

⁵³ Er bestaat een beperkt aantal (jaarlijkse) verplichte leergangen bij VTH en THOR voor her- en bijscholing. Deze worden middels een aanbestedingstraject vormgegeven. Door de korte doorlooptijd die ervoor stond om het programma op te zetten en uit te voeren was er geen tijd om het programma 'verplicht' aan te bieden.

⁵⁴ Bestudering van het programma-aanbod lijkt dit te onderschrijven.

het vormgeven van een dag- en weekstart voor toezichthouders, dat is voor hen eigenlijk nooit van de grond gekomen.'

11.4 Opleiding is meer gericht op de algemene praktijk van vergunningverlening dan specifiek Amsterdam

Aangezien in de afgelopen jaren (te) weinig tijd is besteed aan het opleiden van VTH-medewerkers is ervoor gekozen om het opleidingsprogramma niet alleen te richten op de nieuwe elementen uit het nieuwe beleid (duurzaamheid, geluid en locatieprofielen), maar ook in te zetten voor het verbeteren van de basiskennis en vaardigheden. Ook omdat van de vergunningverlener steeds meer wordt verwacht dat hij de rol van 'procesregisseur' op zich neemt, en daarmee van begin tot het eind van het vergunningentraject verantwoordelijk is, was het van belang de vergunningverlener de basisvaardigheden kreeg aangereikt om deze regierol 'steviger' in te vullen.

Te weinig sturing bij 'learning on the job'

Een van de onderdelen van het opleidingstraject was het 'learning on the job' of 'buddy project'. Insteek van dit project was dat een vergunningverlener de regie zou voeren op de vergunningverlening van een bijzonder evenement in een ander stadsdeel dan het stadsdeel waar zij zelf werken, daarbij ondersteund door een vergunningverlener uit het betreffende stadsdeel. Ook zou een toezichthouder uit een ander stadsdeel gedurende het hele proces meedraaien. Er heerst een wisselend beeld over de waardering hiervan. Ook hiervoor geldt dat men de opzet waardeerde, maar dat de uitvoering toch regelmatig moeizaam verliep. Volgens medewerkers van het SEB was er echter voldoende aanbod voor ondersteuning. Zo had elk koppel bijvoorbeeld een ondersteuningsbudget van acht uur dat zij in konden zetten wanneer zich problemen voordeden. Hier is door de betrokkenen echter maar mondjesmaat gebruik van gemaakt.

11.5 Vergunningverleners en inspecteurs hebben nog een uiteenlopend kennisniveau

Aan zowel de vergunningverlener als de toezichthouder worden onder het huidige evenementenbeleid zwaardere eisen gesteld dan voorheen. De vergunningverlener moet de rol van procesregisseur op zich kunnen nemen terwijl de toezichthouders toezicht moeten houden op de nieuwe onderwerpen die specialistische kennis vereist.

Vergunningverleners

Uit de gesprekken, en dat is in eerdere hoofdstukken ook al aangestipt, blijkt dat het kennisniveau van zowel vergunningverleners als toezichthouders grote verschillen kent. Wat tijdens de groeps gesprekken bij de ene medewerker bekend bleek, was voor een ander juist nieuwe informatie.

Doel van de opleiding was ook om de uitvoerders uniform te laten werken. Bij de vergunningverleners blijkt er nog een duidelijk verschil in taakopvatting te zijn over hun

meer regisserende rol: waar de ene persoon het vergunningenproces voornamelijk ziet als het uitzetten van adviezen en deze een op een overneemt in de vergunning, geeft de ander aan zich meer integraal voor het hele proces verantwoordelijk te voelen. Deze twee beelden van enerzijds goed meedenkende vergunningverleners, en anderzijds vergunningverleners die er strakker in zitten en minder meedenken in het proces, lijkt ondersteund te worden door reacties uit de vragenlijst. In onderstaand kader zijn een aantal (deels herhaalde) citaten van organisatoren van kleine(re) evenementen opgenomen.

Tegenstrijdige beelden uit de vragenlijst van de organisatoren van kleine(re) evenementen

Respondenten is in de vragenlijst (zie paragraaf 9.2) gevraagd in een vrij veld een positief en een negatief punt over hun ervaring met het aanvragen van een vergunning aan te geven.

Positief:

- *'hulp van medewerkers bij de afdeling vergunningen'*
- *'de ambtenaar die de aanvraag behandelde was heel lief, begripvol en meedenkend'*
- *'goede begeleiding uit stadsdeel X'*
- *'vriendelijke hulp'*
- *'ik werd zeer vriendelijk geholpen door de medewerkster van de gemeente die deze aanvraag behandelde'*
- *'de samenwerking met de afdeling vergunningen van stadsdeel X was erg prettig'.*

Negatief:

- *'De vragen die ik had konden ook niet beantwoord worden door de gemeente. Ik werd heel vaak van het kastje naar de muur gestuurd. Lange wachttijden voordat ik antwoorden kreeg, maar als ik iets moest aanleveren had ik daar soms maar 2 dagen voor waarvoor geen enkele hulp geboden kon worden'*
- *'Aanvrager wordt bedreigd consequenties als gegevens niet binnen bepaalde tijd aangeleverd worden, ambtelijk apparaat neemt rustig weken extra als de vakanties zo uitkomen'*
- *'Onredelijke eisen. Weinig medewerking van de gemeente, die zitten op de lijn: zoek het zelf maar uit'*
- *'Er wordt absoluut niet vanuit de ondernemer gedacht. Ik ben geen evenementenorganisator, ik doe dit evenement dat eenmaal per jaar plaatsvindt, nu 15 jaar. Het werk wat het met zich meebracht was erg demotiverend. Je probeert iets moois neer te zetten, maar op iedere slak wordt nu zout gelegd.'*

Ook voor toezichthouders geldt dat er flinke verschillen zijn in de mate waarin zij op hun (nieuwe) taken zijn toegerust. Van het geheel van een kleine veertig inspecteurs zijn er momenteel zo'n tien die op het gebied van geluid volledig zelfstandig kunnen opereren. Dit betekent dat zij de rol van coördinator in het ASC op zich kunnen nemen, de BBT-lijst kunnen controleren, zelfstandig metingen uit kunnen voeren en een inhoudelijk, en als het moet ook kritisch, gesprek met de organisator aan kunnen gaan. Een belangrijk deel van de toezichthouders kan dit dus (nog) niet.

Inspecteurs geven aan dat het persoonsafhankelijk is waar men wel of niet op controleert. Dat leidt ertoe dat er grote verschillen zitten in hoeverre men zich verdiept in de materie. De een heeft meer interesse in geluid en heeft zich daar meer in verdiept, de ander kijkt juist meer naar duurzaamheid. Daar lijkt momenteel weinig sturing van bovenaf op te zijn.

12 Het geheel overziend

In dit afsluitende hoofdstuk geven we een samenvatting van de voorgaande hoofdstukken. We geven onze kernreflectie, namelijk dat onvoldoende rekening gehouden lijkt te zijn met een aantal bestuurs- en organisatiekundige basisprincipes die gevolgd moeten worden om uitvoeringsbeleid ook werkelijk uitvoerbaar te krijgen. In lijn met deze basisprincipes geven we een aantal aanbevelingen.

12.1 Aanleiding en doelen nieuw stedelijk evenementenbeleid

Op 1 maart 2018 is in de gemeente Amsterdam nieuw stedelijk evenementenbeleid van kracht geworden voor evenementen in de openbare ruimte waarvoor op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een vergunning verleend moet worden.

Een belangrijk doel van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid is om bestaand beleid en/of bestaande praktijken van de stadsdelen, die ook het nieuwe beleid uitvoeren, te uniformeren.

Het meest belangrijke doel is echter om een balans te vinden tussen een stad waar goed georganiseerde evenementen kunnen plaatsvinden en het inperken van overlast voor bewoners. Het is daarom niet langer ‘u vraagt, wij maken het mogelijk onder voorwaarden’ maar ‘het kan, maar alleen als u aan alle uitgangspunten kunt en wilt voldoen’. Het evenementenbeleid is daarmee strenger geworden.

Het ‘nieuwe’ aan het beleid zijn feitelijk extra eisen aan de aspecten geluid, duurzaamheid, locatieprofielen en ecologie.

12.2 Aan de raad toegezegde evaluatie naar uitvoerbaarheid nieuw beleid

Tegelijk met het vaststellen van het nieuwe evenementenbeleid in maart 2018 heeft de gemeenteraad gevraagd om een snelle evaluatie, dat wil zeggen binnen twee jaar na implementatie, ervan. Het college van B&W heeft toegezegd om deze evaluatie eind 2019 te laten uitvoeren.

De Stichting Crisislab is gevraagd om deze beleidsevaluatie uit te voeren voor de specifieke vraag van de *uitvoerbaarheid* van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid. Onze centrale onderzoeksvraag luidt dan ook: *is het nieuwe stedelijk evenementenbeleid uitvoerbaar en hoe wordt het daadwerkelijk uitgevoerd?*

Het onderzoek is voor een belangrijk deel uitgevoerd door documentanalyse en het houden van vele gesprekken met de uitvoerders van het nieuwe beleid: vergunningverleners, milieu-inspecteurs, stadsecologen en medewerkers van

stadswerken van de gemeente A'dam, in- en externe adviseurs en organisatoren van evenementen.

12.3 Twee verklarende overkoepelende hoofdbevindingen

Hoofdbevinding 1

Met het van kracht worden van het beleid in maart 2018 waren de randvoorwaarden om het beleid beoogd succesvol te (kunnen) implementeren nog niet gerealiseerd. Er is bewust voor gekozen om snel van start te gaan en dus niet op de realisatie van alle randvoorwaarden te wachten. Het beleid is daarmee werkende weg geïmplementeerd: waar nodig zijn pogingen tot aanscherping of uitwerking gedaan.

Wij waarderen deze snelle start als positief omdat hierdoor uitvoering is gegeven aan de (politieke) wens om snel iets te doen aan de roep van bewoners om de (geluids)overlast te beperken.

Hoofdbevinding 2

Een keerzijde van de eerste hoofdbevinding is dat een aantal basale maar *kritische* randvoorwaarden (nog) niet is gerealiseerd. Hierdoor is het voorspelbaar dat het stedelijk evenementenbeleid op verschillende punten (nog) niet uitvoerbaar is.

Het gaat om de volgende drie kritische randvoorwaarden:

- er is geen *bestuurlijke* visie vastgesteld door het *huidige* bestuur dat richtinggevend is voor de uitvoering van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid. In de uitvoering is zichtbaar dat er toch 'van bovenaf' wordt gestuurd op het laten doorgaan van evenementen in de gevallen dat een vergunningaanvraag niet voldoet aan het nieuwe beleid.
- de extra capaciteit die voor de start van de implementatie als noodzakelijk werd gezien om het beleid 'excellent' uitgevoerd te krijgen, is niet gerealiseerd.
- onvoldoende is belegd en uitgedragen wie waarvoor binnen het evenementendossier verantwoordelijk is. In het bijzonder is de rolverdeling tussen het stedelijk evenementenbureau, de stadsdelen en de stedelijke portefeuillehouder evenementen niet helder waardoor centrale sturing op de kwaliteit van de uitvoering van het evenementenbeleid ontbreekt. Dat is op dit moment ook praktisch niet realiseerbaar omdat het huidige informatiesysteem (Decos) niet toereikend is om feitelijke informatie over het vergunningverlening- en handhavingproces makkelijk op te vragen.

Beide overkoepelende hoofdbevindingen kunnen als verklarend worden gezien voor de overige bevindingen.

12.4 Overige bevindingen

In deze paragraaf zetten we al onze overige bevindingen nog eens op een rij.

Bevinding: nog geen uniforme uitvoering

De meeste uitvoerders zijn in de kern positief over het initiatief om tot uniform stedelijk evenementenbeleid te komen en willen zich daar dan ook aan conformeren. Feit is dat op dit moment nog (lang) geen sprake is van een uniforme uitvoering. Belangrijke oorzaak is dat het beleid nog onvoldoende concreet is uitgewerkt om uniform uitvoerbaar te kunnen zijn. Uitvoerders kiezen daardoor noodzakelijkerwijs voor een eigen invulling en zogenaamde olifantenpaadjes.

Bevinding: nieuw beleid leidt tot meer werk

Met de introductie van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid is het vergunningenproces omvangrijker geworden waardoor het de betrokkenen meer tijd kost om het uit te voeren. In de afwezigheid van extra capaciteit betekent het nieuwe stedelijk evenementenbeleid daarmee dat het al langer spelende probleem nog steeds actueel is, namelijk dat regelmatig de termijn waarbinnen een besluit genomen moet worden over het al dan niet verstrekken van de evenementenvergunning wordt overschreden. Dit zet de mogelijkheid om strenger en specifiek te vergunnen sterk onder druk.

Bevinding: uitvoering nieuw geluidbeleid is grosso modo geslaagd

Door de gemeente Amsterdam is veel geïnvesteerd om tot het vigerende geluidbeleid te komen. Dit beleid is zeer complex geworden waarvoor specialistische kennis noodzakelijk is die in zijn algemeenheid niet tot nauwelijks bij de gemeentelijke VTH-medewerkers aanwezig is. Toch kan door de gemeente relatief eenvoudig, dankzij investering in continue geluidsmonitoring, worden gemonitord of de gestelde maximale geluidsnorm van 85 dB(C) op de gevel wel of niet wordt overschreden. Het geluidbeleid kan daarmee door de gemeente grosso modo succesvol worden uitgevoerd.

Bevinding: locatieprofielen zijn bruikbaar maar nog onduidelijk

Om tot een uniforme vergunningverlening te komen worden de locatieprofielen in de kern als bruikbaar ervaren. Uitvoerders worstelen nog wel met de toepassing ervan: sommige onderdelen uit de profielen zijn moeilijk te begrijpen, andere zijn voor meerdere interpretaties vatbaar wat in de praktijk tot discussie leidt tussen vergunningverleners en organisatoren.

In het bijzonder geldt dit voor de verplichte quickscan Flora & Fauna die onderdeel van de locatieprofielen uitmaakt.

Bevinding: onduidelijkheid over duurzaamheidsbeleid

Amsterdam heeft de ambitie om vanaf 2020 alleen nog maar volledig duurzame evenementen in de stad toe te staan. Om dit te bereiken is als onderdeel van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid de *Richtlijn duurzaamheid* ingevoerd. Op dit moment is onbekend of het duurzaamheidsbeleid wordt uitgevoerd of zelfs kan worden uitgevoerd: nog niet alle voorschriften kunnen gerealiseerd worden zodat handhaving nog niet mogelijk is. Het huidige uitvoeringsbeleid dat specifieke (niet altijd beschikbare) middelen vereist, belemmert in ieder geval een integrale duurzaamheidsafweging door vergunningverleners en innovatie door organisatoren.

Bevinding: beleid niet uitvoerbaar voor kleine(re) evenementen

Het nieuwe stedelijk evenementenbeleid dat in de kern is geschreven om de grote geluidsevenementen onder strengere voorwaarden te laten plaatsvinden en waarbij specialistisch advies wordt ingeschakeld, moet in principe op *alle* evenementen die in de gemeente Amsterdam plaatsvinden worden toegepast. Het kan niet verrassen dat dit beleid niet uitvoerbaar is voor het merendeel van de evenementen dat gevormd wordt door de kleine(re) buurt-evenementen die als belangrijk worden gezien voor de lokale gemeenschap. Dit geldt zowel voor de gemeentelijke uitvoerders als voor de organisatoren van deze evenementen.

Iets soortgelijks geldt voor de (grote) evenementen waar muziek een ondergeschikte rol speelt; ook daarvoor is het stedelijk evenementenbeleid niet geschreven met als consequentie dat het minder uitvoerbaar is voor zowel de gemeentelijke uitvoerders als de organisatoren ervan.

Bevinding: er zijn nog voldoende uitdagingen bij de uitvoering van handhaving

Er is een aantal generieke uitdagingen bij de uitvoering van de handhaving van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid: gefragmenteerde verantwoordelijkheden, beperkte capaciteit, beperkte deskundigheid en het niet voorhanden zijn van sanctioneringsbeleid voor kortdurende activiteiten zoals evenementen. We spreken nadrukkelijk over 'uitdagingen' omdat deze observaties op de meeste beleidsdomeinen van toepassing zijn en het de opgave is van de uitvoeringsverantwoordelijken om hier adequaat mee om te gaan. Op dit moment kunnen zij dit nog niet.

Bevinding: opleiding VTH-medewerkers is goed initiatief maar laat ingezet

Om vergunningverleners en toezichthouders te helpen bij het zo succesvol mogelijk kunnen uitvoeren van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid is begin 2019 een opleidingsprogramma ontwikkeld. Het programma dat in de kern door de deelnemers gewaardeerd wordt, heeft daarmee nog een beperkte opbrengst.

12.5 Reflectie: bestuurs- en organisatiekundige basisprincipes voor werkelijke uitvoering

Zoals al gesteld zijn er de afgelopen jaren door de gemeente Amsterdam veel inspanningen verricht om tot nieuw stedelijk evenementenbeleid te komen en om dit ook tot uitvoering te brengen. Onze bevindingen laten echter zien dat het antwoord op onze centrale onderzoeksvraag is dat het evenementenbeleid nog niet op alle onderdelen wordt uitgevoerd zoals het is bedoeld. Wij zijn zelfs van mening dat als wordt doorgegaan op de ingezette koers het evenementenbeleid op sommige punten ook niet tot een betere uitvoering zal (kunnen) leiden.

De reden daarvoor lijkt dat onvoldoende rekening is gehouden met een aantal bestuurskundige en organisatiekundige basisprincipes die wat ons betreft altijd gevolgd moeten worden om uitvoeringsbeleid ook werkelijk uitvoerbaar te krijgen.

De deels elkaar rakende bestuurs- en organisatiekundige basisprincipes zijn:⁵⁵

- *Centraal wat moet, decentraal wat kan:* Centrale organisatie is zelden flexibel en niet in staat tot maatwerk dat rekening houdt met lokale wensen.
- *Je gaat erover of niet:* Alleen bij hoge uitzondering zou getreden moeten worden in het mandaat van een gemandateerd decentraal uitvoerend orgaan omdat er anders feitelijk geen sprake is van een mandaat (maar toch onvermijdelijke starre uitvoering door het centraal orgaan)
- *Centrale verantwoordelijk vereist centrale organisatie:* Voor de taken waar centrale sturing noodzakelijk is, moet de uitvoering door een aparte taakorganisatie op centraal niveau met passende capaciteit/budget plaatsvinden.
- *Samenwerking is applausterm:* Samenwerking en daarmee afstemming tussen (onderdelen van) organisaties is een utopie die in de praktijk zelden werkt hoe instemmend dat ook in het beleid wordt opgenomen. Decentralisatie is daarmee acceptatie van verschillen in uitvoering.
- *Specialisten werken niet bij de overheid:* Het is niet realistisch te verwachten dat ambtenaren hetzelfde kennisniveau kunnen halen als specialisten van marktpartijen.
- *Vertrouwen in de samenleving is de basis, toezicht vergt een reden:* De overheid kan niet alle actoren uit de samenleving controleren, daar is ook geen noodzaak toe omdat de meeste actoren verstandige, goed uitgelegde regels uit zichzelf opvolgen.

12.6 Enkele kernaanbevelingen

Uit de bevinding dat er nog geen duidelijke bestuurlijke visie is op het Amsterdamse evenementenbeleid volgt een voor de hand liggende maar randvoorwaardelijke eerste aanbeveling.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld: *Je gaat erover of niet*, eindrapport van de gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, 2005.

Aanbeveling 1: Als de omgang met evenementen, en daarmee het nieuwe stedelijk evenementenbeleid, als bestuurlijke prioriteit wordt gezien, is het noodzakelijk om een bestuurlijke visie vast te stellen die duidelijkheid schept voor zowel uitvoerders als organisatoren hoe in Amsterdam wordt omgegaan met evenementen.

In rest van deze paragraaf doen we aantal kernaanbevelingen die wat ons betreft in de bestuurlijke visie ten minste een plaats moeten krijgen. Dat wil zeggen dat we de meest voor de hand liggende operationele aanbevelingen hier niet noemen, omdat deze 'eenvoudigweg' volgen uit onze bevindingen, zoals:

- investeer in een goed informatiesysteem om te kunnen sturen op het vergunningverlenings- en handavingsproces,
- verbeter de locatieprofielen zodat ze begrijpelijk en niet voor meerdere interpretaties vatbaar zijn of
- investeer in de kwaliteit van uitvoerende medewerkers.

Aanbeveling 2a: Stel bestuurlijk vast welke evenementen worden gezien als de (grote) overlastgevendende muziekevenementen en waarvoor het (geluidbeleid uit het) nieuwe evenementenbeleid feitelijk is bedoeld. Laat de vergunningverlening daarvoor dan direct bij de burgemeester liggen met het stedelijk evenementenbureau als stedelijk/centraal uitvoeringsorgaan.

Aanbeveling 2b: Zorg voor passende capaciteit bij het stedelijk evenementenbureau om deze (nieuwe) vergunningverlenende rol te kunnen uitvoeren.

Aanbeveling 2c: Maak het uitvoeringsbeleid passend bij wat realistisch van *gemeenteambtenaren* bij het stedelijk evenementenbureau verwacht kan worden. Herschrijf daartoe het beleid, dat nu vooral middelregelgeving is, tot doelregelgeving met realistische toetsbare *outcome*-normering.

Twee concrete uitwerkingen van deze lijn van redeneren zijn

- voor geluid: laat het nemen van concrete (BBT-)maatregelen om te voldoen aan de geluidseisen over aan de organisatoren. Stuur als gemeente alleen nog op het halen van de geluidsnormen (*outcome*) door continue meting door het ASC en niet meer op het nemen van de daarvoor benodigde BBT-maatregelen.
- voor duurzaamheid: laat het bedenken van innovatieve maatregelen om aan het duurzaamheidsbeleid te voldoen over aan de organisatoren. Stuur als gemeente alleen nog op het halen van de duurzaamheidseisen door middel van een geëiste certificering op dit gebied (*outcome*) zonder zelf precies de middelen voor te schrijven. Laat eisen waaraan geen *outcome*-norm gekoppeld kan worden achterwege.

Aanbeveling 2d: Ontwikkel concreet handavingsbeleid voor de toezichthouders om op de *outcome*-normering te kunnen handhaven. De geconstateerde knelpunten met betrekking tot duurzaamheid moeten daarvoor vanzelfsprekend eerst opgelost worden voordat daadwerkelijk sanctionerend kan worden opgetreden.

Aanbeveling 3a: Stadsdelen worden werkelijk gemandateerd (dus ja, 'ze gaan er over') voor de vergunningverlening van alle evenementen die niet als overlastgevende (muziek)evenementen worden gezien en dus bij het stedelijk evenementenbureau thuishoren. Dit zijn de kleine(re) evenementen zoals de buurtevenementen en de grotere evenementen waar muziek niet de boventoon voert.

Aanbeveling 3b: Organiseer voor deze evenementen zo min mogelijk bureaucratie in het vergunningverleningsproces, dus accepteer dat er uitvoeringsverschillen per stadsdelen zijn. Meer precies: zorg voor een (beperkte) gereedschapskist voor vergunningverleners om op een eenvoudige wijze vergunningen voor 'hun' evenementen te kunnen verlenen. Dat betekent in ieder geval dat de *zware* onderdelen uit het geluids- en duurzaamheidsbeleid niet meer voor deze evenementen van toepassing zijn.

Aanbeveling 3c: Ga uit van vertrouwen en houdt op deze evenementen dus alleen responsief toezicht op basis van klachten. Organiseer daarvoor een meldpunt en piket voor spoedeisende handhaving.

Aanbeveling 3d: Organiseer betrokkenheid van de buurt bij de vergunningverlening van kleine(re) evenementen, bijvoorbeeld door het instellen van een buurtcommissie die meedenkt over de evenementen die (moeten/kunnen) plaatsvinden in hun buurt.

Bijlage 1 Overzicht respondenten

In deze bijlage geven we geanonimiseerd weer met welke en hoeveel functionarissen we hebben gesproken.

Functie/organisatie	Aantal respondenten
Vergunningverleners van de afdeling VTH	24
Milieu-inspecteurs van de afdeling VTH	9
Omgevingsdienst	3
Stedelijk evenementenbureau (meerdere keren gesproken over verschillende onderwerpen)	4
Stadsecologen	3
Stadswerken	3
Managers VTH, Ruimte en Duurzaamheid en Stadswerken	5
Akoestisch experts	2
ESI	1
Organisatoren grote niet commerciële evenementen	5 (2 professionele en 2 niet-professionele organisaties)
Organisatoren grote dance evenementen (aangesloten bij Evenementen Vereniging Amsterdam)	15 (waaronder 3 van de 4 bestuursleden van E.V.A.)