

# Handhavingsstrategie overtredingen evenementenvergunning

## Inleiding

In Amsterdam zijn er jaarlijks veel evenementen. Met name in de zomermaanden is er in de stad een grote keuze uit verschillende evenementen. Sommige evenementen zijn grootschalig en keren elk jaar terug zoals Koningsdag, Gaypride, Uitmarkt, Kwaku. Andere vinden eenmalig plaats voor een kleine groep. Voordat een organisator een evenement in de stad kan laten plaatsvinden, dient hij te beschikken over een evenementenvergunning. Aan deze vergunning zijn voorschriften en voorwaarden verbonden. Het houden van een evenement zonder evenementenvergunning is een overtreding van artikel 2.40 lid 1 APV. In artikel 2.41 APV is een uitzondering op deze vergunningplicht opgenomen en een meldingsplicht geïntroduceerd voor kleinschalige, eendaagse evenementen zonder commercieel karakter.

De vele evenementen kunnen een aanslag vormen op de leefbaarheid en veiligheid in de stad. Toezicht en handhaving bij evenementen zorgen voor een veiligere en meer leefbare stad. Handhaving bij evenementen richt zich primair op de naleving van de vergunningen die door de burgemeester zijn afgegeven en de daaraan verbonden voorschriften, op het beëindigen van overtredingen of het herstellen van een ongewenste situatie. Bij het handhaven bij evenementen wordt gekeken naar de overlast door en veiligheid van evenementen. Dit geldt zowel voor de niet vergunde als de vergunde evenementen. Nadruk ligt daarbij op een veilig verloop van een evenement zodat de openbare orde niet in het geding komt en het voorkomen van geluidsoverlast en schade aan groen- of openbare nutsvoorzieningen. Deze handhavingsstrategie heeft betrekking op de handhaving bij evenementen op grond van de Algemene plaatselijke verordening, Drank- en Horecawet en het Activiteitenbesluit.

De handhavingsstrategie heeft tot doel:

- evenementenorganisatoren te informeren over de consequenties van overtreding van de voorschriften, over welke sanctie volgt bij welke overtreding en aan te geven waar hun verantwoordelijkheid ligt
- de huidige handhavingspraktijk in de stadsdelen meer uniform te maken; en uiteindelijk om bij te dragen aan het veilig verloop van een evenement en
- de leefbaarheid van de stad te bewaken.

## **Hoofdstuk 1 Juridisch Kader**

Artikel 174 Gemeentewet draagt het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven op aan de burgemeester. Op grond van artikel 125 lid 3 Gemeentewet is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen indien de last dient tot handhaving van regels welke hij uitvoert. Het tweede lid kent het college eenzelfde bevoegdheid toe. Omdat het de burgemeester is die de evenementenvergunning verleent, inclusief overige toestemmingen die op grond van de Apv nodig zijn (artikel 2.45 APV) ligt handhaving primair bij de burgemeester. Artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

### Algemene Plaatselijke Verordening

In artikel 2.1 van de Algemene plaatselijke verordening (verder: APV) wordt een definitie van het begrip evenement gegeven. Een evenement is het geheel van activiteiten dat plaatsvindt bij een voor publiek toegankelijke gebeurtenis op of aan de weg of het openbaar water met een openbaar dan wel besloten karakter, met uitzondering van;

- a. een manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties;
- b. een op tocht als bedoeld in artikel 2.34 APV;
- c. een voetbalwedstrijd als bedoeld in artikel 2.37 APV;
- d. markten als bedoeld in de Marktverordening

In artikel 2.40 van de APV is bepaald dat het verboden is zonder vergunning van de burgemeester een evenement te houden. Op grond van het bepaalde in artikel 2.44 van de APV kan de burgemeester aan de evenementenvergunning voorschriften en beperkingen verbinden onder meer ter bescherming van de openbare orde, de gezondheid, de veiligheid, de brandveiligheid, of voor het tegengaan van wanordelijkheden.

Op grond van het bepaalde in artikel 1.6 van de APV is het een houder van een vergunning of ontheffing verboden om te handelen in strijd met de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen.

### Drank- en Horecawet

Op grond van het bepaalde in artikel 3 van de Drank- en Horecawet is het verboden zonder vergunning van de burgemeester het horecabedrijf of slijterbedrijf uit te oefenen. Een definitie van het begrip horecabedrijf wordt in artikel 1 van de wet gegeven. Een horecabedrijf is de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.

In artikel 35 van de Drank- en Horecawet is de tapontheffing geregeld. Met een tapontheffing kan bij een evenement zwak-alcoholische drank worden verkocht. Volgens dit artikel kan de burgemeester ten aanzien van het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank op aanvraag ontheffing verlenen van het in artikel 3 van de wet voor de uitoefening van het horecabedrijf gestelde verbod, bij een in de beschikking aangewezen bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen.

### Geluidsvoorschriften

De Wet Milieubeheer en het daarvan afgeleide Activiteitenbesluit kennen geluidsnormen voor inrichtingen. Omdat evenementen niet als een zelfstandige inrichting gekwalificeerd worden, zijn deze normen niet op evenementen van toepassing. Geluidsnormen voor evenementen zijn evenmin op een andere manier in de Wet Milieubeheer en het Activiteitenbesluit opgenomen. In het Geluidbeleid voor evenementen in Amsterdam is de norm voor evenementen waarbij muziek niet de primaire activiteit is, gesteld op maximaal 75 dB(C), voor muziekevenementen op 85 dB(C). Ook voor evenementen met een groot maatschappelijk belang en indoor evenementen zijn in dit beleid normen vastgelegd. Deze normen worden aan de evenementenvergunning als voorschrift verbonden en kunnen op grond van artikel 1.6 APV gehandhaafd worden.

### Locatieprofielen

In 2018 is beleid ontwikkeld waarbij in de stad locatieprofielen voor evenementen zijn vastgelegd. In de locatieprofielen staat onder welke voorwaarden er op deze locaties evenementen kunnen plaatsvinden. In de profielen is ook expliciet aangegeven hoeveel evenementdagen er mogen plaatsvinden en met welke geluidbelasting. Het locatieprofiel stelt kaders voor de vergunningverlening.

### Richtlijn voor constructieve toetsingscriteria bij een aanvraag voor een evenementenvergunning

Door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en het Centraal Overleg Bouwconstructies is een landelijke richtlijn opgesteld voor constructieve toetsingscriteria bij een aanvraag voor een evenementenvergunning. In het kader van landelijke uniforme en integrale benadering van constructieve veiligheid op evenementen zijn de gemeenten door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland geadviseerd aan deze richtlijn te toetsen bij het afgeven van evenementenvergunningen. De richtlijn, opgesteld door constructeurs uit diverse gemeenten in Nederland, beoogt eenduidigheid en helderheid te brengen met betrekking tot de eisen over constructieve veiligheid van objecten bij evenementen zoals podia, tribunes, en tenten.

Bij het verlenen van een evenementenvergunning wordt het voorschrift verbonden dat een organisator, indien er objecten worden geplaatst, alle gegevens zoals benoemd in de richtlijn uiterlijk zes weken voor aanvang van het evenement ter goedkeuring dient aan te leveren. Deze gegevens worden vervolgens door een constructeur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied beoordeeld.

## Hoofdstuk 2 Handhavingsstrategie

De evenementen worden in deze handhavingsstrategie in drie categorieën verdeeld.

- 1) niet-muziekevenement met 100 of minder bezoekers -meldingsplichtig-
- 2) muziekevenement met meer dan 1500 bezoekers, vergunde geluidsnorm: >75dB(C) - ≤85dB(C); niet-muziekevenement met meer dan 2000 bezoekers
- 3) muziekevenement met minder dan 1500 bezoekers, vergunde geluidsnorm: >75dB(C) - ≤85dB(C); niet-muziekevenement met 100 tot en met 2000 bezoekers

Per categorie worden verschillende rubrieken overtredingen onderscheiden, variërend van overtredingen op het gebied van afvalstoffen, geluid, objecten etc. Per rubriek is aangegeven welke stappen er gezet worden per overtreding.

### Overtreder

Belangrijk uitgangspunt van de handhavingsstrategie is het aanmerken van de organisator van het evenement als overtreder, in brede zin. Artikel 5.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) definieert de overtreder als: "degene die de overtreding pleegt of medepleegt". Een overtreding is op grond van hetzelfde artikel "een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift".

Het niet naleven van voorschriften verbonden aan een evenementenvergunning is op grond van artikel 1.6 lid 2 APV verboden. Het artikel richt zich tot de houder van de evenementenvergunning: "Het is de houder van een vergunning of een ontheffing verboden om te handelen in strijd met de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen." Artikel 2.45 APV breidt de kring van potentiële overtreders uit ten aanzien van in de evenementenvergunning opgenomen voorschriften voor activiteiten op het evenemententerrein die op grond van een gemeentelijke verordening vergunningplichtig zijn: "Het is aan anderen dan de vergunninghouder verboden de in het eerste lid bedoelde activiteiten te verrichten, tenzij zij zich bij overeenkomst jegens hem hebben verplicht de aan zijn evenementenvergunning verbonden voorschriften en beperkingen na te leven."

### Stappen gelden voor organisator

Het incidentele, kortdurende karakter van evenementen brengt met zich mee dat handhaven tijdens het evenement zelf lastig is. Het opleggen van een last vereist – spoedeisende situaties uitgezonderd – een schriftelijk besluit en het bieden van een zienswijzemoogelijkheid. Hoewel de handhavingsstrategie het doorlopen van de verschillende stappen gedurende de duur van een evenement zonder meer mogelijk maakt, en de inzet van de handhavers daar ook op gericht zal zijn, is het stappenplan nadrukkelijk niet beperkt tot alleen het evenement waar een (of meer dan een) constatering van een overtreding is gedaan. De op te leggen stappen hebben ook betrekking op volgende evenementen van de organisator. Concreet: wordt tijdens een evenement geconstateerd dat er te vroeg wordt opgebouwd, dan wordt een last onder dwangsom opgelegd. Deze last is ook van toepassing op het eerstvolgende evenement van deze organisator (dus niet alleen een volgende editie van hetzelfde evenement maar elk evenement van de betrokken organisator). Wordt tijdens dat volgende evenement geconstateerd dat er te vroeg wordt opgebouwd/te laat wordt afgebouwd, dan verbeurt de dwangsom en wordt het besluit tot invorderen genomen. Er wordt dus nadrukkelijk voor gekozen de organisator als overtreder van

artikel 1.6 lid 2 APV te beschouwen. Veel organisatoren organiseren niet eenmaal een evenement, maar doen dit regelmatig. De afzonderlijke evenementen kunnen worden beschouwd als opeenvolgende activiteiten van een en dezelfde entiteit. Daarbij zal zo veel mogelijk gekeken worden naar de reële organisator, door verschillende vennootschapsconstructies heen.

#### Verjaringstermijn

Bij het doorlopen van het stappenplan geldt een verjaringstermijn. Deze termijn bedraagt drie jaar en zes evenementen. Zijn er drie jaar verstreken en zes evenementen georganiseerd zonder dat er nieuwe overtredingen zijn geconstateerd, dan wordt met een schone lei begonnen. Voor de relatief lange periode waarin stappen meetellen is gekozen vanwege het feit dat er vaak de nodige tijd tussen evenementen van een organisator zit.

#### Constatering overschrijding geluid

In het Meet- en rekenprotocol evenementengeluid 2019 is vastgelegd hoe het geluid bij evenementen wordt gemeten, aan welke eisen geluidsplannen moeten voldoen en waar meters geplaatst worden. De systematiek zoals beschreven in dit protocol zal aangehouden worden bij het constateren van overschrijdingen van de geluidsnormen.

#### Toelichting systematiek

Het streven is overtredingen zoveel mogelijk bestuursrechtelijk af te doen: de strafrechtelijke boete wordt beperkt ingezet. In het geval van een ernstige overtreding dan wel een cumulatie van overtredingen waarbij de openbare orde en veiligheid in het geding komen, kan maatwerk worden toegepast. In die situatie wordt er geen bestuurlijke waarschuwing gegeven doch wordt er meteen een bestuurlijke maatregel opgelegd. Tevens kunnen er dan stappen uit het stappenplan worden overgeslagen. De verschillende maatregelen kunnen in een dag opgelegd worden aan een organisator indien er bij elke controle blijkt dat de overtreding plaatsvindt, deze voortduurt dan wel niet ongedaan gemaakt is. Uiteraard geldt bij elke constatering van de toezichthouders waarop een maatregel kan volgen, dat deze constatering in een constateringsrapport wordt omschreven. Hierbij is het van belang om datum, tijdstip, de constatering alsmede het voorschrift dat overtreden wordt duidelijk te beschrijven en zo nodig foto's te maken van hetgeen wordt geconstateerd.

#### Afwijken van de handhavingsstrategie

Als de individuele situatie daarom vraagt, kan gemotiveerd worden afgeweken van de geldende maatregel uit de handhavingsstrategie. Er kan een maatregel worden overslagen of een extra maatregel worden ingebouwd, een hogere of lagere dwangsom worden opgelegd. Het afwijken van de handhavingsstrategie dient gemotiveerd te worden. Hierbij kan de ernst van de overtreding, een cumulatie van overtredingen en/of de mate waarin overlast en/of risico's voor de openbare orde en veiligheid worden veroorzaakt, worden meegenomen. Dit kan leiden tot het oordeel dat er sprake is van een excessieve situatie en/of verzwarende omstandigheden.

#### Hersteltermijn/begunstigingstermijn

Als een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang wordt opgelegd, dient op grond van artikel 5:24 respectievelijk 5:32a Awb een begunstigingstermijn te worden gesteld waarbinnen de in het besluit beschreven herstelmaatregelen kunnen worden uitgevoerd. Na afloop van die termijn wordt de dwangsom verbeurd (of de bestuursdwang toegepast). Bij veel overtredingen gaat het echter niet om het ongedaan maken van een overtreding maar om het voorkomen dan wel nalaten van een herhaling van de overtreding. Bij deze gevallen hoeft geen

begunstigingstermijn gegeven te worden daar de overtreder slechts dient na te laten de overtreding opnieuw te begaan.

### **Mogelijke maatregelen**

De volgende maatregelen vormen de stappen in het stappenplan:

#### Bestuurlijke waarschuwing (mondeling)

Bij een eerste overtreding wordt in principe eerst een (mondelijke) waarschuwing gegeven. Dit kan ook tijdens de opbouw van het evenement dan wel voor aanvang van het evenement gebeuren als de organisator niet de aanwijzingen van de toezichthouders opvolgt. Als de waarschuwing mondeling wordt gegeven, dient deze later alsnog schriftelijk bevestigd te worden. Bij de bestuurlijke waarschuwing staat geen bezwaar- en beroepsmogelijkheid open. Indien er een evenement plaatsvindt zonder vergunning is deze maatregel niet op zijn plaats en wordt deze als stap overgeslagen. Deze overtreding wordt zo ernstig geacht, mede gelet op de bescherming van de openbare orde en veiligheid, dat er meteen een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd.

#### Strafrechtelijke boete

Indien de organisator van een evenement de voorschriften welke verbonden zijn aan een evenementenvergunning niet naleeft, kan hij op grond van het bepaalde in artikel 6.1 van de APV strafrechtelijk beboet worden met een geldboete van de tweede categorie. De toezichthouders horen de verantwoordelijke voordat ze een proces-verbaal opmaken. Tijdens dit horen wordt de cautie gegeven dat de persoon niet tot antwoorden verplicht is. Het proces-verbaal wordt aan het Arrondissementsparket gestuurd. De parketsecretaris bepaalt uiteindelijk de hoogte van de boete. Op deze wijze kan eenvoudig aan de organisator van een evenement duidelijk gemaakt worden dat de wijze waarop het evenement wordt opgebouwd, verloopt dan wel wordt afgebroken niet conform de regels is. Het streven is overtredingen zoveel mogelijk bestuursrechtelijk af te doen: de strafrechtelijke boete wordt beperkt ingezet. De maximale hoogte van de strafrechtelijke boete wordt in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht bepaald.

Beboeten met een strafrechtelijke boete kan samengaan met het opleggen van een preventieve last onder dwangsom. De boete is voor de overtreding an sich waarbij aan de organisator duidelijk wordt gemaakt dat hij de overtreding onmiddellijk dient te beëindigen. De preventieve last kan worden opgelegd omdat er klaarblijkelijk gevaar bestaat dat de overtreding zal voortduren (artikel 5:7 Awb).

#### Opleggen van een bestuurlijke maatregel: (preventieve) last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang

Indien de organisator van een evenement na de mondelinge bestuurlijke waarschuwing niet de overtreding ongedaan heeft gemaakt dan wel de aanwijzingen van de toezichthouders heeft opgevolgd, wordt er een bestuurlijke maatregel opgelegd. De maatregel dient aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit te voldoen: zij dient niet verder te strekken dan strikt noodzakelijk en bij de keuze uit verschillende bevoegdheden wordt geen zwaardere bevoegdheid gebruikt dan op basis van redelijkheid gewenst is.

De bestuurlijke maatregel kan bestaan uit een last onder bestuursdwang (artikel 5:21 Awb) of een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

De hoogte van de dwangsom wordt bepaald op grond van de zwaarte van het geschonden belang enerzijds en anderzijds de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging (het

economische voordeel dat de organisator van het evenement naar verwachting heeft genoten door de overtreding te begaan). De hoogte van de dwangsommen zijn verwerkt in het bijgaande stappenplan/matrix. Als de omstandigheden daar aanleiding voor geven, kan van deze bedragen worden afgeweken en gekozen worden voor een hoger of lager bedrag. Dit dient gemotiveerd te worden.

#### Invorderen van de verbeurde dwangsom

Na het opleggen van een last onder dwangsom wordt bij een volgende overtreding de verbeurde dwangsom ingevorderd. Hiervoor wordt een invorderingsbeschikking vastgesteld (artikel 5:37 Awb). De overtreder wordt zo op de hoogte gesteld hoe hoog de dwangsom is die hij dient te betalen en binnen welke termijn dit dient te gebeuren.

#### Intrekken/weigeren vergunning

De burgemeester kan een vergunning of ontheffing gedeeltelijk wijzigen of intrekken als de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet worden nagekomen (artikel 1.7 sub c van de APV) of indien dit noodzakelijk is ter bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is verleend (artikel 1.7 sub f APV). Mocht een organisator van een evenement een aantal keren de voorschriften van de vergunning niet nakomen alsmede de aanwijzingen van de toezichthouders niet opvolgen, dan kan besloten worden om tot intrekking van de vergunning over te gaan dan wel een volgende aanvraag te weigeren. Wanneer dit gebeurt is vastgelegd in het bij dit beleid horende stappenplan.