

**Handhavingsbeleid bij evenementen
Gemeente Zwolle 2016**

d.d. 00 00 0000

“De stad in balans”

1. Inleiding

Zwolle wil een bruisende stad zijn. Het Zwolse evenementenbeleid is er op gericht om evenementen in de stad maximaal te faciliteren. Dit omdat evenementen om diverse redenen goed zijn voor de stad. Een belangrijk uitgangspunt is echter wel dat er een goede balans moet worden gevonden tussen de beleving die de evenementen met zich meebrengen en de leefbaarheid van de stad en voor de omwonenden in het bijzonder.

Uitgangspunt van de evenementennota "Zwolle heeft het allemaal!" is dat er een balans moet zijn tussen rust en reuring. Om die reden omvat het Zwolse evenementenbeleid een pakket aan maatregelen, waarbij zoveel mogelijk ruimte wordt geboden voor de organisator van evenementen en tevens gestreefd wordt de (geluids)hinder voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken.

De organisator en de gemeente werken hier aan samen, ieder vanuit hun eigen rol. Daarbij heeft de gemeente tevens de rol van handhaver. De gemeente hanteert daarbij de landelijke handhavingstrategie. Om inzicht en duidelijkheid te geven over de handhaving bij evenementen is dit handhavingsbeleid evenementen opgesteld.

2. Uitgangspunten handhavingsbeleid

2.1. De organisator is primair verantwoordelijk voor het evenement zowel voor, tijdens als na het evenement

De gemeente is in beginsel tijdens een evenement als toezichthouder aanwezig of bereikbaar. Dit zijn de toezichthouders die toezien op de naleving van de (vergunning)voorschriften en/of de bestuurlijke waarnemer, die in het algemeen de gang van zaken bekijkt en verantwoordelijk is voor de afstemming met de burgemeester.

2.2. Belangenafweging

Bij evenementen spelen diverse belangen. Bij toezicht op evenementen is er sprake van maatwerk en van een afweging van belangen. We houden rekening met het waarborgen van de openbare orde en veiligheid, de belangen van organisator en ook de belangen van de omgeving. Het doel van handhaving is om de overtreding te beëindigen. Om tot een goede belangenafweging te komen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De handhaver kijkt naar het doel van het voorschrift en stelt zich de vraag of het gekozen middel passend is voor het beëindigen van de overtreding; daarbij moet het gekozen middel zo worden ingezet dat het het minst bezwarend is (proportionaliteitsbeginsel);
- Bij de keuze van het middel tot handhaven kan van het gebruik van de bevoegdheid worden afgezien, wanneer handhaving langs andere weg even doelmatig kan plaatsvinden (subsidiariteitsbeginsel);
- Bij het bepalen van de wijze waarop handhavend wordt opgetreden worden eerdere ervaringen met de organisator en/of met het evenement meegewogen;

-
- De ernst van de overtreding bepaalt de zwaarte van het handhavingsinstrument.

De afweging van belangen kan in sommige gevallen betekenen dat het ogenschijnlijk lijkt alsof er weinig wordt gehandhaafd, maar dat het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel in combinatie met de openbare orde en veiligheid ons dwingen tot een bepaalde keuze in de handhaving van een overtreding.

2.3 Reikwijdte

Dit handhavingbeleid beperkt zich tot de evenementenvergunning en de geluidsontheffing. Tijdens een evenement wordt ook regelmatig toezicht gehouden op de naleving van andere voorschriften, zoals de Drank -en Horeacwetsgeving (waaronder de leeftijdsgrenzen), het Strafrecht en de Opiumwet.

3. Toezicht

Het toezicht houden gebeurt niet alleen tijdens het evenement. Ook voor en na het evenement wordt er toezicht gehouden. Er wordt gestuurd op het minimaliseren van overlast voor omwonenden en het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

3.1. In aanloop naar het evenement: schouw

Als het evenemententerrein is opgebouwd vindt er, voordat het in gebruik genomen kan worden, in de regel een schouw plaats. De schouw vindt plaats samen met de organisator. Tijdens de schouw zijn de gemeente en, voorzover nodig, de hulpdiensten aanwezig. Aan de hand van de verleende evenementenvergunning en de daaraan verbonden voorschriften wordt het terrein geschouwd. Gebreken of knelpunten worden direct gemeld aan de organisator. Er worden met de organisator afspraken gemaakt over het oplossen van de gebreken en knelpunten. Dit gelet ook voor de ontheffing geluid en de daaraan verbonden voorschriften (geluidsnormen).

3.2. Tijdens het evenement

Evenementen worden geclassificeerd in “grote evenementen” of “overige evenementen”. Bij “grote evenementen” wordt standaard toezicht gehouden; bij de “overige evenementen” is dit afhankelijk van de aard, omvang en risico's als gevolg van het evenementen en de ervaringen met het evenement in het verleden. Naast één of meerdere toezichthouders is een bestuurlijke waarnemer aanwezig of bereikbaar. De toezichthouder beoordeelt de situatie en treedt op naar gelang het naar zijn oordeel nodig is overeenkomstig dit beleid en de interventieladder. De bestuurlijke waarnemer fungeert hierbij als sparringpartner voor de toezichthouder.

3.3. Na afloop van het evenement

De organisator is verantwoordelijk voor de afvoer van de bezoekersstromen na afloop van het evenement overeenkomstig het verkeersplan en het veiligheidsplan, die onderdeel uitmaken van de verleende evenementenvergunning. De gemeente en de politie blijven, indien nodig, ook na afloop van het evenement aanwezig, totdat de openbare orde en veiligheid niet meer in het geding is.

4. Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten

De bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten worden gebruikt om de overtreding te laten beëindigen en hebben tevens als doel om herhaling van de overtreding te voorkomen. Het bestuursorgaan dat de vergunning of de ontheffing verleend is ook bevoegd tot handhaven. Daar waar “de burgemeester” staat vermeld, kan ook “het college” zijn.

De instrumenten zijn:

- Waarschuwing;
- Voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang;
- Last onder bestuursdwang en kostenverhaal (artikel 5.21 Awb)
- Last onder dwangsom (artikel 5.32 Awb)
- (gedeeltelijk) intrekken van de vergunning (artikel 1:6 APV)

4.1. De waarschuwing

Een waarschuwing wordt gegeven om een overtreder te bewegen om zelf de overtreding te beëindigen of om te voorkomen dat een overtreding begaan wordt. De waarschuwing wordt gegeven als de overtreding niet doelbewust is begaan, het kennelijk een incident betreft of het is veroorzaakt door een normaliter goed nalevende overtreder, die direct maatregelen heeft getroffen.

De waarschuwing kan ook de mededeling bevatten dat bij een volgende overtreding overgegaan kan worden tot een voornemen tot het nemen van een formeel handhavingsbesluit. Een waarschuwing wordt mondeling of schriftelijk gegeven. Bij spoedsituaties wordt geen waarschuwing gegeven. Een waarschuwing is geen Awb besluit. Er staat geen bezwaar of beroep tegen open.

4.2. Voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (mondeling of schriftelijk)

Als de waarschuwing niet voldoende effect heeft gehad, volgt een voornemen tot handhavend optreden. In spoedeisende situaties, ter beoordeling van de toezichthouder, kan van een voornemen worden afgezien. In het voornemen wordt de overtreder meegedeeld dat er een overtreding is geconstateerd en dat de burgemeester voornemens is om een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom op te leggen. De overtreder krijgt de gelegenheid zijn zienswijze daarover kenbaar te maken (mondeling).

4.3. Last onder bestuursdwang (artikel 5.21 Awb)

Als het voornemen niet het gewenste effect heeft, of in spoedeisende situaties, kan een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

De last onder bestuursdwang bestaat uit twee elementen:

- een last tot herstel van de overtreding en,
- de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Het doel van een herstelsanctie is het geheel of gedeeltelijk beëindigen van de overtreding, dan wel de gevolgen van de overtreding te beperken of weg te nemen. De overtreder krijgt de tijd om zelf de overtreding ongedaan te maken (begunstigingstermijn). De lengte van de begunstigingstermijn hangt af van de aard en omstandigheden van de overtreding. Als binnen deze termijn de overtreding niet wordt beëindigd, wordt de overtreding op kosten van de overtreder door de gemeente beëindigd.

Bij het niet naleven van de last onder bestuursdwang kan de burgemeester bepalen dat de kosten van de toepassing van de bestuursdwang verhaald worden op de overtreder.

4.4. Last onder dwangsom (artikel 5.32 Awb)

Als het voornemen niet het gewenste effect heeft gehad, kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Een last onder dwangsom wordt gegeven om een overtreding ongedaan te maken dan wel een herhaling van een overtreding te voorkomen. Een last onder dwangsom verplicht de overtreder tot betaling van een geldsom als de overtreding niet binnen een termijn die gegeven is beëindigd wordt. Een dwangsom kan ineens opgelegd worden of per tijdseenheid (bijvoorbeeld per dag of week) of per overtreding.

De hoogte van de dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de ernst van de overtreding en het doel van de opgelegde dwangsom. In de last onder dwangsom staat het maximum bedrag opgenomen. Als dit bedrag is bereikt wordt er geen dwangsom meer verbeurd.

4.5. (gedeeltelijk) intrekken van de vergunning (artikel 1:6 APV)

Als een vergunninghouder de voorschriften van de vergunning niet nakomt waarbij er grote risico's ontstaan voor de openbare orde en veiligheid kan de burgemeester besluiten tot het (gedeeltelijk) intrekken van de verleende vergunning en het evenement beëindigen. Een besluit tot (gedeeltelijk) intrekken van een vergunning moet deugdelijk gemotiveerd moeten worden. Er kunnen ook aanvullende maatregelen opgelegd worden zoals het verkleinen van het evenemententerrein, het bijstellen van het aantal maximum bezoekers of het tijdelijk stopzetten van het schenken van alcohol (artikel 21 Drank- en Horecawet). In alle gevallen dient er een zorgvuldige afweging plaats te vinden of het gehanteerde middel wel in verhouding staat tot het te dienen doel. Over het (gedeeltelijk) intrekken van een vergunning brengt de adviseur Openbare Orde advies uit aan de burgemeester.

Als de vergunning wordt ingetrokken maar de overtreding wordt niet beëindigd, dan dient er bestuursdwang toegepast te worden. In paragraaf 4.3. staat omschreven hoe dit middel dient te worden toegepast.

5. Geluid bij evenementen en handhaving

De werkwijze van de toezichthouder bij evenementen is als volgt:

- pro actief handhaven;
- werken volgens het Meetprotocol;
- werken volgens het Handhavingsbeleid "De stad in balans";
- gebruik evenemententelefoon.

5.1. Pro actief handhaven

Bij grotere evenementen wordt in de regel een vooroverleg met de organisator gehouden over het geluidsaspect. De resultaten van een vooroverleg zijn o.a. heldere afspraken over het aanspreekpunt van de organisatie tijdens het evenement, de opstelling van de podia, luidsprekers en locatiekeuze op basis van de vergunning. Tijdens de opbouw, de soundcheck, het evenement en na afloop is er intensief overleg tussen de toezichthouders en de organisator. Ten aanzien van het geluid bij evenementen wordt er gewerkt conform het "Meetprotocol evenementen gemeente Zwolle 2016" (hierna te noemen: Meetprotocol). Uitgangspunt hierbij is dat het nakomen van afspraken en het naleven van de vergunningvoorschriften primair de verantwoordelijkheid is van de organisator. Controle van de geluidsnormen vindt plaats via onbemande geluidssystemen die op vaste punten geplaatst worden. De Toezichthouder controleert meerdere malen per uur of er overschrijdingen plaatsvinden. In de binnenstad wordt handmatig gemeten omdat er in de binnenstad teveel omgevingsgeluiden zijn (stoorgeluiden), waardoor er geen representatieve meting kan plaatsvinden met de onbemande geluidssystemen. Er kan dan niet gelokaliseerd worden welke bron het geluid veroorzaakt.

5.2. Werkwijze bij overschrijding geluidsnormen (meetprotocol)

In het Meetprotocol is vastgelegd op welke wijze gemeten wordt. Als de toezichthouder binnen een termijn van 10 minuten één of enkele overschrijdingen van de norm constateert, wordt nog niet direct opgetreden. Dit is ter beoordeling van de toezichthouder.

Als er binnen tien minuten meerdere overschrijdingen van de geluidsnormen plaatsvinden wordt de organisator/contactpersoon direct benaderd door de toezichthouder. Gezamenlijk wordt gekeken naar de oorzaak van de overschrijding. Het geluid kan beïnvloed worden door weeromstandigheden en andere externe factoren, de zogenoemde stoorgeluiden, die niet aan de organisator zijn toe te wijzen. Belangrijk is om dit zorgvuldig en snel te beoordelen.

Bij de 1^e constatering volgt een waarschuwing waarbij er een hersteltermijn wordt gegeven.

Bij een volgende constatering volgt er afhankelijk van de omstandigheden (nog) een waarschuwing of wordt een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom opgelegd.

Hierbij is bepalend hoe het naleefgedrag van organisator normaal gesproken is en wat zijn inzet is om de overtreding zo snel mogelijk te beëindigen.

Bij een volgende overtreding volgt of een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom (indien eerst een waarschuwing is gegeven) of het opleggen van een last onder dwangsom (indien al een voornemen is opgelegd).

Bij volgende constatering volgt of het opleggen van een dwangsom of het één of meerdere keren verbeuren van een dwangsom.

Het blijft maatwerk. Van deze algemene regel kan worden afgeweken als de omstandigheden hierom vragen.

5.3. Evenemententelefoon

De “evenemententelefoon” is een speciaal telefoonnummer waar inwoners een klacht kunnen indienen tijdens grote evenementen. Toezichthouders hebben de evenemententelefoon bij zich tijdens het evenement. Als er een vraag of klacht wordt ingediend wordt er waar mogelijk door toezichthouders direct actie ondernomen door bij klager langs te gaan. In de week na afloop van het evenement worden klagers geïnformeerd door de gemeente hoe er met hun klacht is omgegaan. Dit kan schriftelijk per post of mail, of telefonisch. De klachten worden bij de evaluatie van het evenement betrokken. Daar waar mogelijk wordt er lering uit getrokken.

6. Interventieladder

Het streven is dat in samenwerking met de organisator de voorschriften van de vergunning worden nageleefd en dat bij een constatering kan worden volstaan met een waarschuwing. In de interventieladder is schematisch weergegeven welke interventie wordt gepleegd als de aard en de ernst van de overtreding daarom vragen.

Aanwijzingen van toezichthouders dienen altijd te worden opgevolgd. Bij het niet opvolgen van aanwijzingen hoort de sanctie die past bij de onderliggende overtreding. De benoemde overtredingen zijn niet uitputtend. Er kan ook een maatregel volgen op een overtreding die niet benoemd is in de interventieladder.

De grondslag voor optreden is het niet naleven van de aan vergunninghouder opgelegde voorschriften in de op grond van de APV verleende evenementenvergunning en ontheffing geluid.

Overtreding	Maatregel	Constatering door
Evenement zonder vergunning	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg en waarschuwing - Het evenement kan beëindigd worden door middel van bestuursdwang 	Politie of toezichthouders
Overtreding geluidsnormen bij een (groot) evenement:	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg en waarschuwing - 1e constatering: een waarschuwing waarbij er een hersteltermijn wordt gegeven. - 2e constatering: (nog) een waarschuwing of een voornemen tot het opleggen dwangsom - 3e constatering: een voornemen tot het opleggen dwangsom of het opleggen van een last onder dwangsom - Bij volgende constatering: opleggen dwangsom of het één of meerdere keren verbeuren dwangsom. 	Toezichthouders en/of politie

<ul style="list-style-type: none"> - Nooduitgangen niet in orde (niet vrijgehouden, niet op aangegeven locatie) - Calamiteitenroutes worden niet vrijgehouden of zijn niet conform tekening - Fysiek bouwwerk niet gekeurd en daardoor gevaar voor bezoekers 	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg en waarschuwing - (Spoed) Last onder bestuursdwang - En/of aanvullende beperkende voorschriften stellen of (gedeeltelijk) intrekken van de evenementenvergunning 	<p>Toezichthouders/ brandweer /politie</p>
<p>Te weinig EHBO'ers/ Niet gecertificeerd/ Niet conform goedgekeurd veiligheidsplan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg en waarschuwing - (Spoed) last onder bestuursdwang - En/of aanvullende beperkende voorschriften of (gedeeltelijk) intrekken van de vergunning of ontheffing 	<p>GHOR, politie, toezichthouders</p>
<p>Te weinig beveiligers/niet aangemeld of gecertificeerd/niet conform goedgekeurd veiligheidsplan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg en waarschuwing - (Spoed) last onder bestuursdwang - En/of aanvullende voorschriften stellen of (gedeeltelijk) de vergunning intrekken 	<p>Politie en/of toezichthouders</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Te weinig verkeersregelaars; - Niet gecertificeerd/aangeselde verkeersregelaars; - Niet conform goedgekeurd verkeersplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg en waarschuwing - (Spoed) last onder bestuursdwang - En/of aanvullende voorschriften stellen of (gedeeltelijk) de vergunning intrekken 	<p>Politie en/of toezichthouders</p>
<p>Overige overtredingen vergunningsvoorschriften</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg en waarschuwing - 1e constatering: een waarschuwing waarbij er een hersteltermijn wordt gegeven. - 2e constatering: (nog) een waarschuwing of een voornemen tot het opleggen dwangsom of bestuursdwang - 3e constatering: een voornemen tot het opleggen dwangsom of het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang - Bij volgende constateringen: opleggen dwangsom of het één of meerdere keren verbeuren dwangsom of toepassen bestuursdwang 	<p>Toezichthouders</p>