Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14020
www.amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de leden van de gemeenteraad van Amsterdam

Datum 21 januari 2020
Behandeld door Stedelijk evenementenbureau (SEB)

Onderwerp Nadere informatie locatieprofielen evenementen

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op donderdag 9 januari is in de raadscommissie Algemene Zaken gesproken over het volksinitiatief van *Mokum Reclaimed* inzake evenementen. In die bespreking is uw raad een brief toegezegd waarin wordt ingegaan op de locatieprofielen die zijn vastgesteld voor evenementen, en dan met name op de gronden waarop kan worden afgeweken, en in welke mate dat gebeurt. In deze brief komt ook de procedure voor het vaststellen van de locatieprofielen aan bod, en wordt ingegaan op de vraag waarom die bevoegdheid niet bij de raad ligt en of het wenselijk is om dat te veranderen. Tot slot wordt stilgestaan bij de relatie tussen dit volksinitiatief en het nieuwe evenementenbeleid, waar de commissie Algemene Zaken op 30 januari over zal spreken.

Evaluatie evenementenbeleid en locatieprofielen
Het in 2018 vastgestelde evenementenbeleid is dit najaar op verzoek van uw raad vervroegd geëvalueerd. In de evaluatie, die op 19 december met de dagmail naar de raad is gestuurd, is ook gekeken naar het functioneren van de locatieprofielen als kaderstelling voor vergunningverlening. Daarnaast is een analyse gemaakt van de afwijkingen op de profielen. In deze brief baseer ik mij grotendeels op deze stukken. In de begeleidende raadsbrief heeft u verder kunnen lezen dat ik, naar aanleiding van de evaluatie, voornemens ben om een aantal locatieprofielen aan te passen. Kleine, technische wijzigingen die geen inspraakprocedure vereisen worden nu verwerkt en worden nog dit jaar van kracht. Grotere wijzigingen, nu voorzien voor circa tien locaties, worden begin maart samen met de nieuwe evenementennota vrijgegeven voor inspraak en worden vervolgens nog voor de zomer vastgesteld. Deze wijzigingen worden dan per 2021 van kracht, tegelijk met het nieuwe beleid.

Locatieprofielen: proces en bevoegdheid
Begin 2018 is voor 64 plekken in Amsterdam een locatieprofiel vastgesteld om voor alle betrokkenen – omwonenden, ondernemers, organisatoren, stadsdelen en gemeente – duidelijk vast te leggen wat er op per locatie mogelijk is op het gebied van evenementen. De profielen maken het, in combinatie met de toen eveneens ingevoerde Beleidsregel Geluid, ook mogelijk om

beter grenzen te stellen aan evenementen om zo de leefbaarheid en andere belangen van de omgeving te beschermen. Het is een instrument dat voortvloeit uit de bevoegdheid van de burgemeester om vergunningen voor evenementen te verlenen en vindt zijn basis in de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid en het houden van toezicht op vermakelijkheden (APV en gemeentewet).

Het vaststellen van de profielen is het sluitstuk van een traject waarin voor specifieke locaties de ruimte voor evenementen in kaart is gebracht, zowel fysiek als wat betreft geluidsbelasting[1]. Vervolgens zijn, onder regie van de stadsdelen, per locatie gesprekken gevoerd tussen organisatoren, omwonenden en andere belanghebbenden. Op basis daarvan is per locatie het aantal dagen dat er evenementen kunnen plaatsvinden begrensd. Ook zijn criteria vastgelegd ten aanzien van op- en afbouwtijd, de maximale geluidsbelasting, en andere, locatie-specifieke criteria zoals de omvang en afbakening van het terrein, verplichte maatregelen op het gebied van mobiliteit en/of mitigerende om schade aan het terrein te voorkomen. Uiteindelijk is dit door de stadsdelen uitgewerkt in concept locatieprofielen die als advies naar de burgemeester zijn gestuurd. Na een inspraakprocedure en na instemming door college en raad heeft de burgemeester de locatieprofielen vastgesteld.

Als er voornemens zijn tot grote wijzigingen in locatieprofielen (bijvoorbeeld het aantal dagen (muziek)evenementen) dan wordt dit opnieuw besproken met de stakeholders en worden de wijzigingen ter inspraak gelegd. Zo hebben Amsterdammers de gelegenheid om hun zienswijze te geven. Formeel stelt de burgemeester de profielen vast, maar grote wijzigingen in de profielen worden altijd ter instemming voorgelegd aan de raad.

Afwijken van een locatieprofiel

Met de locatieprofielen worden duidelijke kaders gesteld voor alle partijen. Maar er zijn situaties die vragen om maatwerk of om aanpassingen: in het belang van de stad, de locatie of met het oog op de openbare orde en veiligheid. Als eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid en het houden van toezicht op vermakelijkheden, heeft de burgemeester de bevoegdheid om af te wijken van een locatieprofiel. De grond om af te wijken kan de openbare orde zelf zijn: het kan bijdragen aan het veilige verloop van een evenement. Een voorbeeld is de huldiging van Ajax. In 2019 is die op het Museumplein georganiseerd, terwijl dat niet paste binnen de formele grenzen van het locatieprofiel. Maar dit maakte het wel mogelijk om de bezoekersstromen in goede banen te leiden en maatregelen te treffen om ordeverstoringen te voorkomen en overlast te beperken.

In andere gevallen kan worden afgeweken van het profiel om overlast te voorkomen, de leefbaarheid te beschermen of schade aan een terrein te voorkomen. Door bijvoorbeeld extra tijd te geven voor op- en afbouw kan soms voorkomen worden dat een park beschadigd wordt of kunnen delen van een park langer beschikbaar blijven voor het publiek.

Afwijken van wat is vastgelegd in de locatieprofielen, gebeurt alleen gemotiveerd. De algemene bevoegdheid om evenementenvergunningen te verlenen is gemandateerd aan de stadsdelen. Voor het afwijken van locatieprofielen is afgesproken dat alleen de burgemeester daartoe kan

[1] Onderzoek evenementenlocaties, Het Geluidbureau, 2017

besluiten. Gebleken is dat deze taakverdeling niet altijd goed nageleefd werd. Bij burgers voedde het grote aantal afwijkingen van de profielen het beeld – soms terecht – dat gemaakte afspraken zonder goede motivatie opzij werden geschoven. Dat heeft het vertrouwen in de locatieprofielen als kaderstellend instrument geschaad.

Deze afspraak is daarom begin 2019 opnieuw uitgesproken en bevestigd. Dat heeft geleid tot een verbetering van het proces en een substantiële daling van het aantal afwijkingen. De gevallen waarbij in 2019 werd afgeweken van de profielen, zijn vrijwel allemaal goed uitlegbaar, maar feit is dat een goede uitvoering blijvend aandacht zal vergen van alle partijen. Daarvoor zijn een aantal acties ingezet: de locatieprofielen worden waar nodig herzien ook om onduidelijkheid weg te nemen. En in de toekomst wordt beter samengewerkt in een Stedelijk Programma grote evenementen, met een regierol voor het Stedelijk Evenementenbureau.

Beperkt aantal afwijkingen

De commissie Algemene Zaken heeft gevraagd uiteen te zetten hoe vaak is afgeweken van locatieprofielen, en wat de onderbouwing was. De afwijkingen van de locatieprofielen zijn onderzocht voor 2018 en 2019. Voor die tijd bestonden er nog geen stedelijk vastgestelde locatieprofielen. De resultaten van die analyse zijn beschreven in het document *Feitenverzameling Evenementen 2018 en 2019*, dat uw raad op 19 december 2019 heeft ontvangen als bijlage bij de voortgangsbrief en de evaluatie van het evenementenbeleid. De systemen waarop deze analyse is gebaseerd zijn helaas niet altijd goed bijgehouden, daarom kon alleen op basis van navraag bij de stadsdelen een nadere analyse worden gemaakt. Hieronder worden de afwijkingen op vijf verschillende criteria nader toegelicht.

1. *De richtlijn op- en afbouwdagen*

Voor grote evenementen geldt maximaal tien, voor kleine evenementen maximaal drie dagen om op- en af te bouwen. In 2019 is acht keer van deze regel afgeweken, tegen achttien keer in 2018. Als besloten wordt van deze regel af te wijken, gebeurt dat meestal om schade te voorkomen of een park langer beschikbaar te houden voor het publiek. In 2019 is in veel gevallen afgeweken omdat opeenvolgende evenementen gebruik maakten van elkaars voorzieningen (tenten) of omdat in weekenden tussen evenementen – zoals bij Kwakoe – niet wordt op- en afgebouwd. Daardoor waren minder vervoersbewegingen nodig en was er minder overlast. Bij Drumcode is de opbouwperiode verlengd vanwege een verplichte rustperiode. Voor Amsterdam Light Festival bleek de opbouw van de lichtkunstwerken complexer dan verwacht en is extra tijd gegund.

2. *De eindtijden voor muziek*

De standaard eindtijd voor muziek is 23.00 uur, bij uitzondering kan dat 24.00 uur worden, uitsluitend als er een vrije dag volgt en niet voor Electronic Dance Music festivals. Van deze regel is in 2018 tien keer afgeweken, in 2019 bij drie evenementen (zeven dagen), allemaal op Ruigoord. Deze evenementen hebben een traditie van een nachtprogramma en daar is – gezien de ligging ver van woningen – ook ruimte voor. Voor deze evenementen werd de geluidsnorm na 23.00 uur overigens wel verlaagd. Dit is goed nageleefd. Voor een evenement in Noord geldt dat het deel van het evenement dat buiten plaatsvond om 23.00 uur eindigde, maar dat het evenement daarna binnen verderging. En voor de andere vijf evenementen (allen in Zuid) is besloten dat ze om 24.00 uur mochten eindigen in plaats van om 23.00 uur, omdat ze aan de criteria voldeden: geen dance

muziekfestival, geluidsniveau lager en ver genoeg van bebouwing. Ook in deze vijf gevallen is feitelijk dan ook geen sprake van een afwijking, maar is binnen de kaders van het locatieprofiel en op basis van een onderbouwde afweging een ruimere eindtijd toegestaan.

3. *De rusttijd van 12 uur bij meerdaagse festivals;*

Tussen de dagen van meerdaagse festivals moet, in aanvulling op de regel inzake eindtijden, tenminste 12 uur rust zitten. Van deze regel is in 2018 drie keer afgeweken, en in 2019 twee keer. In één geval ging het om een evenement op Ruigoord dat toestemming had gekregen om langer door te gaan. Wel is afgesproken dat de lagere geluidsnorm (ingaande na 23.00 uur 's avonds), tenminste 12 uur van kracht bleef. Het evenement in Oost dat mocht afwijken was het Bredewegfestival tijdens Koningsdag. Dat mocht op Koningsnacht tot 01.00 uur doorgaan, terwijl het programma op Koningsdag om 12.00 uur weer begon.

4. *De toepassing van de mitigerende maatregelen*

Voor sommige locaties geldt dat mitigerende maatregelen moeten worden genomen om schade als gevolg van een evenement te voorkomen. Uit de analyses van de systemen blijkt dat in 2018 zeven keer is afgeweken van dit voorschrift en in 2019 de facto twee keer. In de systemen zijn zeven afwijkingen geregistreerd, maar nadere analyse leert dat in vijf gevallen de registratie onjuist is gebleken en geen sprake was van een afwijking. Bij twee andere gevallen is in overleg met de stadsecoloog besloten om de mitigerende maatregelen niet uit te voeren. Voor Kwakoe is abusievelijk geen quickscan flora en fauna uitgevoerd, en was om die reden niet duidelijk dat er maatregelen genomen hadden moeten worden. Dit is inmiddels goed besproken in het stadsdeel.

5. *Het aanleveren van een quick scan Flora en Fauna*

In kwetsbare gebieden moet voor een evenement een quick scan worden uitgevoerd om de impact op flora en fauna in kaart te brengen en te bepalen of mitigerende maatregelen nodig zijn. In 2018 is 26 keer van dit voorschrift afgeweken. In 2019 gebeurde dit volgens de gegevens in de systemen nog 25 keer, maar ook hier blijken de registraties niet te kloppen. Nadere analyse leert dat in bijna alle gevallen voor betreffende evenementen geen quick scan nodig was omdat het niet ging om een park of een locatie met mogelijke kwetsbaarheden. Uitzondering hierop is het hierboven al aangehaalde voorbeeld van Kwakoe.

6. *Vragen over specifieke afwijkingen*

In de bespreking in de raadscommissie zijn twee voorbeelden genoemd van evenementen die volgens insprekers niet binnen het locatieprofiel passen: de ijsbaan op het Rembrandtplein en de Fashion Week op het Museumplein. In het geval van de Fashion Week is er discussie over de openbaarheid van het evenement. Insprekers wijzen op de bepaling in het locatiebeleid dat geen besloten evenementen mogen plaatsvinden in de openbare ruimte. Vanwege de opzet van het evenement waren delen van het terrein echter alleen toegankelijk voor genodigden uit de modewereld. Aan de eis van de openbaarheid is volgens stadsdeel en burgemeester uiteindelijk voldaan door het toevoegen van een videoscherm aan de buitenkant. In de evaluatie is aangegeven aan de organisatie dat een volgende editie niet op deze manier kan plaatsvinden.

De vergunning voor de ijsbaan op het Rembrandtplein is verleend, ook al stond het locatieprofiel een ijsbaan voor dat aantal dagen niet toe. Op advies van het stadsdeel is de vergunning toch

verleend. Argument was dat de mogelijkheid van een ijsbaan niet is meegenomen bij het opstellen van het profiel en een ijsbaan niet voor een paar dagen kan worden neergezet. Omdat uit de evaluatie van 2017 bleek dat een ijsbaan op die locatie geen overmatige hinder veroorzaakt maar wel veel plezier geeft, heeft de burgemeester ingestemd met deze afwijking. Zoals aangegeven zijn locatieprofielen bedoeld om duidelijkheid te bieden aan inwoners. In de toekomst zal enkel nog afgeweken kunnen worden van het locatieprofiel als dat vanuit de openbare orde of het terugdringen van overlast/ milieuschade beargumenteerd kan worden, of als tenminste aannemelijk is dat het geen substantiële extra hinder veroorzaakt. Indien een meerderheid een ijsbaan op Rembrandtplein mogelijk wil maken, kan dat dus enkel als het locatieprofiel wordt aangepast. Bij de herziening van het locatieprofiel voor het Rembrandtplein zal hierover een besluit genomen worden.

Voor zover bekend is dit het enige voorbeeld van een locatieprofiel waarin is afgeweken van het maximale aantal dagen voor evenementen. Van het maximaal gestelde aantal dagen voor muziekevenementen, apart beschreven in de locatieprofielen, is in geen geval afgeweken. Het algemene beeld is dat in 2019 de naleving ten opzichte van 2018 is verbeterd. Wel is er nog een (beperkt) aantal afwijkingen. Verder blijkt dat in 2019 steeds specifieke omstandigheden of overwegingen aanleiding waren om af te wijken van het locatieprofiel.

Volksinitiatief *Mokum Reclaimed*

Doel van het volksinitiatief is de bevoegdheid om locatieprofielen vast te stellen weg te halen bij de burgemeester en te beleggen bij de raad. Ook wil *Mokum Reclaimed* dat het voor de burgemeester niet langer mogelijk is om af te wijken van wat in de locatieprofielen is vastgelegd. Over het laatste verzoek van *Mokum Reclaimed* is in de commissie al gesproken. Ik heb mij daar op het standpunt gesteld dat de burgemeester, als eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid in deze stad en diens verantwoordelijkheid voor het houden van toezicht op vermakelijkheden, de bevoegdheid moet houden om af te kunnen wijken van de locatieprofielen. Dit gezien de aard en omvang van het evenementenaanbod in Amsterdam en voorkomende situaties waarin op korte termijn een besluit moet worden genomen. Wel kan ik mij voorstellen dat de burgemeester de gemeenteraad, indien zij dat wenst, jaarlijks informeert over eventuele afwijkingen van de locatieprofielen en de motivatie daarbij.

Verder heb ik tijdens de bespreking van het volksinitiatief aangegeven dat het aan de raad is om over de bevoegdheid inzake het vaststellen van de locatieprofielen te beslissen. Ik wil u daarbij wel in overweging geven dat de huidige werkwijze mijn voorkeur verdient. Daarvoor heb ik twee inhoudelijke argumenten: uitvoerbaarheid en rolzuiverheid.

Allereerst inzake de uitvoerbaarheid: Er zijn nu meer dan 60 locatieprofielen opgesteld. Die profielen moeten geregeld herzien worden omdat de profielen zijn afgestemd op de openbare ruimte en er in een grote stad als Amsterdam heel vaak wijzigingen in die openbare ruimte zijn. Mijns inziens worden de mogelijkheden om snel op gewijzigde omstandigheden in te spelen beperkt als wijzigingen aan de raad moeten worden voorgelegd. Verder gaat het soms om grote wijzigingen, maar vaak ook om kleine wijzigingen, zoals bepalingen inzake het plaatsen van objecten met het oog op cameratoezicht. Naar mijn idee is het omslachtig en voor de raad ook onnodig belastend als voor dit soort wijzigingen besluitvorming voor de raad nodig is. Voor de

grotere wijzigingen geldt bovendien dat dit vaak om zeer technische wijzigingen gaat, zoals het maximale geluidsniveau op basis van toegevoegde bebouwing. Ook daar is de toegevoegde waarde van besluitvorming door de raad naar mijn idee dus beperkt. Het niet verleggen van de bevoegdheid doet ook niets af aan de invloed die de raad kan hebben op de profielen zelf: voor grote wijzigingen geldt dat hier altijd de procedure van een gesprek met alle stakeholders, een advies van het stadsdeel en inspraak wordt gevolgd, waardoor er voor betrokkenen altijd gelegenheid is tot beïnvloeding van het locatieprofiel. Deze wijzigingen worden bovendien ook altijd ter instemming aan de raad voorgelegd, zodat er ruimte is voor bedenkingen of moties. De burgemeester stelt vervolgens de profielen vast.

Het tweede punt is meer principieel van aard. Het opstellen en vaststellen van de locatieprofielen is bij uitstek een taak van de uitvoerende taak van het stadsbestuur, en een bevoegdheid die direct volgt uit de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid en het houden van toezicht op vermakelijkheden. De raad heeft daarbij een belangrijke controlerende taak. Gezien vanuit het perspectief van rolzuiverheid heeft het dan ook de voorkeur dat de burgemeester verantwoordelijk blijft voor het opstellen van de profielen en dat de raad zich op zijn controlerende taak richt.

Relatie met nieuw evenementenbeleid

Tot slot wil ik benoemen dat ik begrijp waar de zorgen van *Mokum Reclaimed* hun oorsprong vinden – al benadruk ik hier dat ik de voorgestelde oplossingen niet deel. Ik deel de analyse dat de vele grote evenementen in de stad een forse impact hebben op het leven van Amsterdammers. En burgers mogen het stadsbestuur altijd vragen om duidelijke regels te stellen en die te handhaven, om zo de leefbaarheid te beschermen. Dat is dan ook één van de doelstellingen van het nieuwe beleid dat ik in mijn eerdere brief heb aangekondigd. Ik heb de verwachting dat we daarmee grote stappen kunnen zetten. Maar tegelijk wil ik benadrukken dat dit niet het enige is waar we oog voor moeten hebben: Evenementen zijn namelijk meer dan alleen maar lastig. Ze zijn ook belangrijk voor de stad. Ze zorgen voor levendigheid, zijn een aanjager van creativiteit en innovatie, zijn de plekken voor ontmoeting en verbinding. Uit de evaluatie blijkt dat Amsterdammers de evenementen waarderen, maar ook dat het aantal evenementen met een derde is afgenomen. Dat roept tenminste de vraag op of nieuwe verboden noodzakelijk zijn. Bij het vaststellen van nieuw beleid moeten we al die belangen en ontwikkelingen meewegen.

Op donderdag 30 januari spreken we in de commissie over dit onderwerp. Op 21 januari is er daarnaast een technische sessie voor raadsleden waarin u alle technische inhoudelijke vragen kunt stellen. Mijn standpunt inzake de eisen die *Mokum Reclaimed* stelt in het volksinitiatief hoop ik middels deze brief voldoende voor u te hebben toegelicht.

Met vriendelijke groet,

Femke Halsema
Burgemeester