

Beleidsregel Handhavingsstrategie evenementen gemeente Utrecht

Burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht,
Gelet op de artikelen 1:3, vierde lid, 4:81, eerste lid en 4:83 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit;

Overwegende dat:

In de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 regels zijn opgenomen over evenementen, waaronder de weigeringsgrond in artikel 5:37 bij wangedrag van de organisatoren en de Nadere regel evenementen is vastgesteld welke normen en specifieke afspraken er gelden voor 10 locaties met een locatieprofiel; en

darkrooms op een evenement onder voorwaarden zijn toegestaan.

Besluiten vast te stellen:

Hoofdstuk 1 Omgevingsanalyse

1.1 Beleidsmatige context

In de Nachtvisie 2030 staan de ambities met betrekking tot uitgaan en de Utrechtse nachtcultuur. Hierin worden ook de uitdagingen benoemd die er zijn rondom evenementen. De Beleidsnota Locatiebeleid evenementen richt zich op een aanbod van evenementen die past bij de groei van de stad, waarin ook de ambities uit de Nachtvisie terugkomen. In de beleidsnota wordt benadrukt hoe belangrijk evenementen zijn voor de stad, maar ook de uitdagingen erkend die gepaard gaan met evenementen. Bijvoorbeeld de afnemende ruimte en mogelijke overlast door geluid, bezoekersstromen, verkeersomleidingen en afsluitingen van wegen en parken. Om deze uitdagingen aan te pakken, zijn er op 10 plekken duidelijke regels per locatie opgesteld, ook wel de locatieprofielen genoemd. Daarin wordt een evenwichtige verdeling gemaakt tussen het aantal evenementen per jaar, een rustperiode, de duur van evenementen en de hoeveelheid geluid op woningen als gevolg van deze evenementen. Tot slot zijn er doelstellingen opgenomen in de Beleidsnota Luchtkwaliteit ten aanzien van schone lucht en is er een verbod op houtstook. Dit is ook van toepassing op evenementen, zoals bij foodtruck festivals waar niet met houtvuur eten bereid mag worden.

De bovengenoemde beleidsnota's en visiedocumenten zijn verankerd in regelgeving. In de APV wordt de basis gelegd voor de meldings- en vergunningplicht voor evenementen. Hierin staan ook de regels opgenomen voor binnen- en buitenevenementen en houtstook. De locatieprofielen, geluidsnormen en specifieke regels voor darkrooms op evenementen zijn verder uitgewerkt in de Nadere regel evenementen Utrecht. Daarnaast is er een beleidsregel voor Koningsdag en vergunningplicht voor vechtsportgalas. Evenementen hebben impact op de fysieke leefomgeving. Hierdoor zijn in ook de regels uit de Omgevingswet en het Omgevingsplan van toepassing op evenementen. De bescherming van de bodem, natuur en de dieren komen terug in deze regels. Ook het wegsleepprotocol tijdelijke parkeerverboden bij werkzaamheden en evenementen is van toepassing. Voertuigen kunnen weggesleept worden op basis van de Wegsleepprocedure gemeente Utrecht.

Alle regels, vergunningen en bijbehorende vergunningvoorschriften vormen de basis voor toezicht en handhaving op evenementen.

1.2 Evenementen en vergunningverlening

Een evenement is een georganiseerde activiteit of bijeenkomst. Evenementen worden vaak georganiseerd om een bepaald doel te bereiken, zoals entertainment, netwerkvorming, fondsenwerving of om mensen samen te brengen voor een bepaalde gelegenheid. Een demonstratie is geen evenement. Om evenementen te reguleren is er een vergunningplicht voor het organiseren van een evenement. Er zijn verschillende typen evenementen, zoals een herdenkingsplechtigheid, braderie of festival waarvoor een evenementenvergunning nodig is. Er zijn ook evenementen uitgezonderd van de vergunningplicht. Deze evenementen hebben geen evenementenvergunning nodig. Bijvoorbeeld evenementen die vallen onder het 'reguliere gebruik' van een locatie. Denk hierbij aan een groot feest in een horecalocaliteit. Omdat het evenement passend is bij het normale gebruik van het horecabedrijf en dit bedrijf ook hiervoor een horecaexploitatievergunning heeft, is een evenementenvergunning niet nodig. Er zijn ook evenementen die heel weinig impact hebben op de omgeving waardoor er geen vergunning nodig is maar wel een meldplicht geldt. Dit kan alleen als het evenement aan specifieke voorwaarden voldoet. Een straatfeest is bijvoorbeeld een evenement waar er een meldplicht geldt. Hiervoor is geen vergunning nodig.

Naast een evenementenvergunning is het nodig dat evenementen ook voldoen aan het Omgevingsplan. Dit kan door te voldoen aan de inhoudelijke regels van dat plan of door een vergunning aan te vragen om af te wijken van het Omgevingsplan. Dit heet een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (hierna; BOPA). In een BOPA staan voorschriften die gelden voor een evenement. De voorschriften die in een BOPA staan, zijn gericht op de gevolgen voor de fysieke leefomgeving en omwonenden, denk aan het beschermen van het groen en dieren of geluidseisen. Een evenement dat plaatsvindt in een park kan bijvoorbeeld regels krijgen om de gevolgen van licht en geluid voor dieren in het park te beperken.

Als een evenement vergunningplichtig is, dan is er altijd sprake van een impact op de omgeving. Omdat de gemeente de vergunning voor een evenement verleent, is zij het aanspreekpunt voor de organisator van het evenement. De organisator is eindverantwoordelijk voor het verloop van het evenement. De gemeente werkt samen met verschillende partners zoals de Veiligheidsregio Utrecht (hierna; VRU), GGD regio Utrecht en politie. Elke partner draagt bij vanuit de eigen kennis en kunde om bij te dragen dat evenementen voor zowel de bezoekers als omgeving goed verlopen.

Bij de vergunningverlening van een evenement wordt gekeken welke inzet er vanuit de gemeente of een samenwerkingspartner nodig is. Hoe hoger de impact van de evenementen des te groter de risico's zijn. Evenementen die vallen onder vieringen, stads- en volksfeesten, hebben vaak de hoogste impact op de omgeving. Denk hierbij aan Koningsdag of de intocht van Sinterklaas. Tijdens deze evenementen is er sprake van een intensievere interne en externe samenwerking om ervoor te zorgen dat een evenement goed en veilig verloopt.

Voordat een vergunning wordt aangevraagd, is het voor organisator raadzaam een reservering te doen. Om te komen tot een goede verdeling van verschillende evenementen (zowel binnen- als buitenevenementen) wordt in november een reserveringskalender evenementen (hierna: reserveringskalender) vastgesteld voor het komend evenementenjaar. Hiermee worden evenementen beter over de stad verspreid. Een plek op de reserveringskalender wil niet zeggen dat een organisator voor het evenement een vergunning krijgt. Of een organisator een vergunning krijgt hangt af van of het evenement op tijd wordt aangevraagd, wat de plannen zijn en of de opgestuurde documenten volledig zijn. Wel is het zo dat evenementen die op de reserveringskalender staan voorgaan op evenementen die niet op de kalender staan. Dit kan voorkomen als er meerdere aanvragen zijn voor een evenement op dezelfde locatie en dezelfde dag(en). Het evenement wat vooraf al is gereserveerd heeft dan voorrang op nieuwe evenementen die niet op de reserveringskalender staan.

1.3 Factoren die van invloed zijn op vergunningverlening, toezicht en handhaving

In vergelijking met andere vergunningplichtige activiteiten, hebben evenementen een eigen, unieke dynamiek waarop de gemeente moet inspelen. Hierdoor is een evenement niet te vergelijken met een horecabedrijf of bouwactiviteit. Er zijn namelijk altijd factoren aanwezig die invloed hebben op evenementen en daardoor ook op de vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Omgevingseffecten

Evenementen kunnen een groot effect hebben op de omgeving. Daarnaast kan de omgeving ook weer van invloed zijn op evenementen. Dit speelt voornamelijk bij evenementen die buiten plaatsvinden. De weersomstandigheden kunnen invloed hebben op hoe het evenement veilig kan verlopen. Voorbeelden hiervan zijn een storm die op komst is, waardoor organisatoren voor de start van een evenement maatregelen moeten nemen om constructies veilig te verankeren. Of een hittegolf tijdens het evenement, waardoor bezoekers toegang moeten hebben tot water en verkoeling. Daarnaast kan een wisseling in de windrichting zorgen dat geluid verder wordt verspreid in de omgeving, waardoor omwonenden overlast kunnen ervaren. Tijdens het evenement zijn er dus altijd omgevingsfactoren om rekening mee te houden.

Social media is ook van invloed op evenementen. De gemeente gebruikt sociale media tijdens volksfeesten om bezoekers te informeren. Zo kunnen bezoekers geholpen worden de juiste kant op te gaan. Of wordt op sociale media gecommuniceerd dat het te druk is in de stad en bezoekers niet naar Utrecht moeten komen. Sociale media kunnen ook zorgen voor onvoorspelbaarheid bij evenementen. Een bericht dat vaak wordt gezien of gedeeld wordt door iemand met veel invloed kan zorgen voor veel extra bezoekers of aanwezige personen. Voor een vergund evenement kan dit zorgen voor veel hogere bezoekersaantallen. Soms wordt een kleine actie van een bekend persoon op social media ineens een vergunningplichtig evenement doordat er zo veel mensen bij elkaar komen op dezelfde plek. Een activiteit met meer dan 2000 personen op locatie valt namelijk onder de vergunningplicht. Deze situaties zijn lastig in te schatten en kunnen ineens gebeuren. Dit legt druk op de flexibiliteit en capaciteit van toezicht en handhaving. Het vereist snel schakelen om ervoor te zorgen dat alles goed en veilig verloopt.

Evenementspecifieke factoren

De ervaring van de organisator kan ook impact hebben op het verloop van een evenement. Bij sommige evenementen is er sprake van onervaren organisatoren. Dit kunnen bewoners of bedrijven zijn die voor het eerst een evenement organiseren. Bijvoorbeeld een wijkfeest waarbij bewoners een evenement organiseren zonder dat zij dit eerder hebben gedaan. Vaak hebben organisatoren met weinig ervaring minder kennis over alle regels voor evenementen. De kans dat regels niet worden nageleefd is in deze situatie groter. Met name nieuwe organisatoren van kleine tot middelgrote evenementen hebben vaker minder kennis van de regels en wat erbij komt kijken om een veilig en goed evenement te organiseren. Voor het toezicht op evenementen kan deze factor een rol spelen. Zie hiervoor het hoofdstuk 5 over toezicht.

Daarnaast hebben evenementen altijd een tijdelijk karakter. Evenementen vinden kortstondig plaats, waarbij dit kan variëren van een eenmalig evenement, een meerdaags evenement tot jaarlijks terugkerende evenementen. Omdat een evenement tijdelijk is, is er een groter belang dat eventuele overtredingen (direct) worden opgelost. Er is namelijk weinig tijd om te herstellen, vooral als het evenement al is begonnen. Bij ingrijpende overtredingen die tot gevolg hebben dat de bezoekers of omgeving in

gevaar komen, is direct handelen door de organisator noodzakelijk. Het stoppen van een evenement, waarbij alle bezoekers snel het terrein moeten verlaten, kan leiden tot problemen in de omgeving en onveilig zijn. Dit gebeurt alleen in uitzonderlijke gevallen.

Het optreden van de gemeente is in eerste instantie gericht op het direct (laten) oplossen van overtredingen of problemen die zich voordoen tijdens een evenement. Er wordt hiervoor gebruik gemaakt van de Utrechtse handhavingmatrix zoals in de Algemene handhavingstrategie is vastgesteld. Het opleggen van een maatregel is het sluitstuk van handhaving om ervoor te zorgen dat de organisator de regels naleeft. Zie hoofdstuk 6 over de sanctiestrategie hoe er wordt omgegaan met overtredingen.

1.4 Meldingen en trends over evenementen

De ruimte in onze stad wordt steeds intensiever gebruikt. Het aantal inwoners groeit en daardoor wordt de openbare ruimte ook meer gebruikt en drukker. Evenementen maken ook gebruik van deze locaties en hebben effect op de omgeving.

De afgelopen jaren is het aantal evenementen dat wordt georganiseerd in Utrecht lichtelijk afgenomen.

	2022	2023	2024	2025
Totaal aantal vergunde evenementen per jaar	454	449	445	368

Door de ontwikkelingen en druk op de stad, is er een gemeentebrede stijging te zien in klachten over overlast. Overlastmeldingen over evenementen gaan vaak over geluid, omleidingen, parkeren of het afsluiten van straten of pleinen. Overlastmeldingen over een evenement worden gebruikt om het evenement later te evalueren en te verbeteren. Wat als overlast wordt gezien, is voor iedereen anders. Iemand kan overlast ervaren, ook als er geen regel wordt overtreden. Daarom wordt altijd gekeken bij meldingen of er sprake is van een overtreding of dat er subjectieve overlast wordt ervaren. Als er overtredingen zijn, treden we op.

De overlastmeldingen over evenementen zijn de afgelopen jaren toegenomen. Dit is in lijn met het gemeentebrede beeld dat er steeds meer overlastmeldingen worden gedaan. Daarbij is sinds 2024 gewerkt aan het verbeteren van de registratie en data van overlastmeldingen over evenementen. Hierdoor is de toename duidelijker zichtbaar.

Hieronder een overzicht over de ingediende overlastmeldingen over evenementen de afgelopen jaren.

Overlastmeldingen over evenementen per jaar	2022	2023	2024	2025
Geluid	105	57	477	885
Afval	3	0	2	10
Verkeer, parkeren	11	6	2	81
Overig (bv. Bereikbaarheid en communicatie)	2	12	19	101

Het merendeel van de overlastmeldingen over evenementen gaan over muziekgeluid. Voor geluidsoverlast wordt gewerkt met vaste afspraken met organisatoren. Bij overlast worden de geluidsmeters van de organisatoren gecontroleerd om te kunnen duiden of er sprake was van een geluidsoverschrijding. In sommige gevallen wordt door de gemeente zelf geluid gemeten tijdens het evenement en de geluidsniveaus gemonitord. Dit gebeurt bij specifieke evenementen doordat er geluidsoverlast door een evenement wordt verwacht op basis van een inschatting of vanwege overlastmeldingen over vorige edities van het evenement. In de praktijk blijkt dat als gecontroleerd wordt op geluidsoverlast het geluid is toegestaan volgens de geluidsnormen.

Sinds 2026 kan de gemeente gebruik maken van "slimme geluidsmeters". Deze slimme meters kunnen op vaste evenementenlocaties opgehangen worden en onderscheid maken tussen verschillende vormen van geluid; geluid van mensen, verkeer, muziekinstallaties of andere geluidsbronnen. Hierdoor kan tijdens het evenement gemeten worden welk type geluid aanwezig is en of geluidsniveaus door de organisator worden overschreden of niet. Overtredingen door de organisator kunnen tijdiger en zuiverder gemeten worden met een slimme meter. Als tijdens of na het evenement overlastmeldingen over het evenement binnenkomen kan ook direct herleid worden waar dit door komt. Dan kan er beter geduid worden of er sprake is van subjectieve overlast of een overtreding van geluidsnormen.

Hoofdstuk 2 Risicoanalyse

Om te kunnen beoordelen welke risico's evenementen met zich meebrengen, is een risicoanalyse gedaan volgens de methode zoals in de Algemene handhavingstrategie is vastgesteld. Op basis van de risicoanalyse kan worden bepaald welk type evenementen hoger scoren op risico's en welke lager. In de Algemene handhavingstrategie in hoofdstuk 2.1 staat verdere uitleg over het maken van een risicoanalyse, hoe de risico's op effecten worden beoordeeld en wat hieronder wordt verstaan.

Tabel 2.1 Risicomatrix evenementen

Tabel 2.1 Risicomatrix evenementen

	Persoonlijke veiligheid & gezondheid	Schade aan gebouwen, groen, milieu & bomen	Hinder, overlast, leefbaarheid, bereikbaarheid	Ruimtelijke kwaliteit	Maatschappelijke onrust & veilige leefomgeving	Duurzaamheid	Onerlijke concurrentie
Binnen evenement	Hoog risico	Middel-hoog risico	Hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico	Middel-hoog risico	Laag risico
Braderie met wegafsluiting	Hoog risico	Middel-hoog risico	Hoog risico	Laag risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico
Braderie zonder wegafsluiting	Hoog risico	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico	Middel-hoog risico	Hoog risico	Hoog risico
Circus	Hoog risico	Hoog risico	Middel-hoog risico	Hoog risico	Laag risico	Middel-hoog risico	Laag risico
Festival Onverhard	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Laag risico
Festival Verhard	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Laag risico	Hoog risico	Hoog risico	Laag risico
Foodfestival Onverhard	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Laag risico	Hoog risico	Laag risico
Foodfestival Verhard	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Laag risico	Laag risico	Hoog risico	Laag risico
Herdenking	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico	Hoog risico	Laag risico	Niet van toepassing
Huldiging	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Laag risico	Hoog risico	Middel-hoog risico	Niet van toepassing
Kermis Onverhard	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Niet van toepassing
Kermis Verhard	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Middel-hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Laag risico
Muziek-evenement	Middel-hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Laag risico	Laag risico	Middel-hoog risico	Laag risico
Proeverij Festival Onverhard	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico
Proeverij Festival Verhard	Hoog risico	Middel-hoog risico	Hoog risico	Laag risico	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico
Sportevenement	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico	Laag risico	Middel-hoog risico	Niet van toepassing
Tent- of Schuurfeest	Hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico	Laag risico	Laag risico	Middel-hoog risico	Laag risico
Vieringen, stads- en volksfeesten	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico	Hoog risico
Waterevenement	Hoog risico	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico	Laag risico	Laag risico	Laag risico
Wijkactiviteit	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico	Laag risico	Laag risico	Laag risico

Legenda	Hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico	Niet van toepassing
	Hoog risico	Middel-hoog risico	Laag risico	Niet van toepassing

De risicobeoordeling per effect (persoonlijke veiligheid, schade groen en gebouwen, hinder, ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijke onrust, duurzaamheid en oneerlijke concurrentie) leidt tot een totaalbeoordeling in risico's per type evenement. Deze wordt gemaakt aan de hand van een type evenement en een optelling van de risicoscores per effect. De risicomatrix moet horizontaal gelezen worden per type evenement. Des te hoger de score van een type evenement op alle risico's, des te hoger een evenement gezien kan worden als hoog risicovol voor bezoekers en omgeving. Één rood vakje voor hoog risico, leidt dus niet direct tot een hoge totaalscore. Ook wordt er niet mee bedoeld dat laag risico evenementen geen risico's hebben, in vergelijking met andere evenementen zijn de totaalrisico's echter wel lager. De scores van de evenementen bij elkaar laten zien welke evenementen het meest risicovol zijn tot welke het minst. Hierin is onderscheid gemaakt tussen evenementen in de categorie hoog risico, middelhoog risico en laag risico.

Zoals is te zien uit de risicomatrix zijn er bij elk type evenement risico's aanwezig. Deze worden zo veel mogelijk beperkt door in de vergunning goede voorschriften op te nemen. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de risico's beter beheersbaar worden. In het toezicht worden deze voorschriften gecontro-

leerd. De indeling van type evenement biedt handvatten voor de inzet van toezicht op basis van de risicomatrix. In Hoofdstuk 5 onder paragraaf 3 wordt dit verder toegelicht.

Hoofdstuk 3 Doelstellingen en prioritering

Met vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt bijgedragen aan de veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bereikbaarheid en leefbaarheid van de fysieke leefomgeving. Met de inzet op evenementen dragen we bij aan een goed (ook wel 'ordentelijk' genoemd) verloop van evenementen. Om een evenement goed te laten verlopen worden de volgende doelen voor toezicht en handhaving gesteld:

- Door toezicht en handhaving zorgen we voor een veilig en goed verloop van een evenement waarbij de overlast zo klein mogelijk is.
- Door toezicht te houden op regels voor geluid, afval, houtstook en bereikbaarheid wordt overlast voor mens en natuur beperkt.
- Er wordt bijgedragen aan de bescherming van de natuur, door toezicht te houden dat evenementen geen schade brengen aan het groen, de natuur en dieren.
- Door toezicht te houden op het verkeer, afzettingen en op- en afbouw tijden wordt de bereikbaarheid voor bewoners, ondernemers bezoekers en nood- en hulpdiensten gewaarborgd.
- Foutparkeren en parkeerexcessen worden tegengegaan door de omgeving van het evenement te controleren op fietsen en voertuigen.
- Vóór het evenement worden constructies en bouwwerken gecontroleerd om de veiligheid te waarborgen.
- Door te controleren op het schenken van alcoholhoudende drank en NIX18 wordt bijgedragen aan de gezondheid van de (jonge) bezoekers.
- Door te controleren op de vergunningsvoorschriften, registratie attractie- en speeltoestellen (hierna; RAS) wordt bijgedragen aan een veilig verloop van de evenementen
- Door te controleren op de darkrooms op evenementen wordt bijgedragen aan de gezondheid en veiligheid van bezoekers.
- Door meldingen te registreren en waar nodig op te volgen dragen praktijkinzichten bij aan een constante evaluatie van een beter verloop en aandachtspunten bij het organiseren van evenementen

3.1 Bestuurlijke prioritering

Afhankelijk van de wensen van het college en de burgemeester kunnen doelstellingen geprioriteerd worden. Dit houdt in dat er meer inzet van toezicht en handhaving wordt gedaan op bepaalde doelstellingen.

De huidige bestuurlijke prioritering wordt aangebracht op het gebied van:

- Het beperken van geluidsoverlast;
- Beschermen van de bodem, groen en dieren;
- Bereikbaar houden van de stad; en
- Beschermen van de minderjarigen tegen het gebruik van alcoholhoudende drank (NIX18).

Als de bestuurlijke prioritering verandert en invloed heeft op de vormen van toezicht, wordt de handhavingsstrategie hierop aangepast.

Hoofdstuk 4 Toezichtstrategie

Om ervoor te zorgen dat evenementen veilig en goed verlopen, wordt toezicht gehouden op het evenement en de situatie van de locatie na het evenement. Er zijn veel verschillende type evenementen, met elke een eigen impact, regelmaat en duur. Dit beïnvloedt welk toezicht het beste past bij dat specifieke evenement. In deze toezichtstrategie staan daarom meerdere vormen van toezicht. Dit is gedaan om in te spelen op de variaties binnen evenementen en met de bestaande toezichtscapaciteit bij de juiste evenementen toezicht te kunnen houden.

In de APV en Nadere regel evenementen zijn regels opgesteld die ervoor zorgen dat organisatoren geweigerd kunnen worden voor een volgend evenement. Dit kan gebeuren als er onvoldoende maatregelen worden genomen door de organisator voor een goed en veilig verloop van een evenement. Het gedrag van de ondernemer om zich hiervoor in te zetten speelt een essentiële rol. Om te kunnen zien of organisatoren de regels naleven moet toezicht gehouden worden. Ook moeten bevindingen en constatering goed worden geregistreerd. Dit is om de verslechtingen en verbeteringen in het gedrag te kunnen zien.

4.1 Vergunningaanvraag en -proces

Omdat evenementen tijdelijk plaatsvinden, zorgt dit voor een korte tijd om de naleving en het gedrag van een organisator te beoordelen. Het proces rondom de vergunningaanvraag is daardoor belangrijk. In tegenstelling tot veel andere vergunningsprocessen, wordt de aanvraag van een evenementenvergunning ook gezien als graadmeter voor gedrag en mogelijke naleving. Denk hierbij aan een organisator

die tijdens de vergunningaanvraag niet reageert op verzoeken vanuit de gemeente, zoals het verbeteren van de planvorming of het opsturen van (vergeten) documenten. Dit wekt de indruk dat de organisator niet welwillend is om mee te werken en kan worden gezien als risico voor een goed en veilig evenement. Hoewel dit gedrag in de praktijk niet ervoor hoeft te zorgen dat een evenement slecht verloopt, kan dit wel een reden zijn om een evenement hoger te prioriteren in het toezicht.

Een belangrijk onderdeel nadat de vergunning wordt verleend is de schouw. Tijdens de schouw wordt met de organisator van het evenement alle uitgangspunten van het evenement doorgenomen en het evenemententerrein bezocht op een moment voordat het evenement plaatsvindt. Het is de laatste stap voordat het evenement plaatsvindt. In sommige gevallen, zoals in parken en bij de aanwezigheid van groen en dieren, kan er een 0-meting worden gedaan van de fysieke toestand. Dit is om achteraf te kunnen zien of er schade is toegebracht aan de bodem, groen en/of dieren. Soms moet een organisator nog enkele dingen aanpassen voordat het evenement start. Ook het gedrag en de welwillendheid van de organisator tijdens de schouw wordt meegenomen als aandachtspunt voor toezicht en handhaving. De schouw is de afsluiting van het proces van vergunningverlening. Hierna start het toezicht.

4.2 Risicogestuurd toezicht op basis van data

Een groot aantal evenementen herhaalt zich jaarlijks of vaker. Ook zijn er organisatoren waarmee er ervaring is, waardoor er een beeld kan worden gevormd over de naleving door een organisator. Hierdoor is het mogelijk om voor een grootste deel van de evenementen risicogestuurd toezicht op basis van data te houden. Dit houdt in dat er een inschatting wordt gemaakt op basis van data in hoeverre het nodig is om toezicht te houden op alle aspecten van een evenement. De data die hiervoor worden gebruikt zijn; verloop vorige evenementen, bijzonderheden uit het vergunningverleningsproces en schouw, overlastmeldingen, (naleef)gedrag organisator en handavingsgeschiedenis.

Afhankelijk van de bovenstaande factoren wordt voordat het van het evenement plaatsvindt bepaald of toezicht nodig is op het evenement. Jaarlijks wordt bij het vaststellen van de reserveringskalender een inschatting gemaakt van de inzet van toezicht voor het jaar erop. Gedurende het jaar zelf wordt per daadwerkelijk vergund evenement deze inschatting bijgesteld. Dit is ongeacht welk type evenement het is. Dit kan namelijk groot of klein zijn. Naast het inzetten van toezicht kan goed naleefgedrag ook leiden tot minder toezicht. Bijvoorbeeld wanneer er geen of onterechte overlastmeldingen zijn, de organisatoren heeft aangetoond dat de regels meerdere malen zijn nageleefd en vorige evenementen goed zijn verlopen. Deze methodiek staat ook toegelicht in de Algemene handavingsstrategie als de 'bonus-malus' regeling.

4.3 Toezicht op basis van de risicoanalyse

Er zijn ook eenmalige evenementen en nieuwe organisatoren waar de gemeente geen ervaring mee heeft. Dit geldt jaarlijks voor een klein deel van de evenementen. De risicomatrix in hoofdstuk 3 en categorisering van hoog risico, middelhoog risico of laag risico biedt dan de basis voor het toezicht. Afhankelijk van de categorie wordt in de basis gekozen of er wel of geen toezicht gehouden wordt op een evenement.

- **Hoog risico evenementen:** Dit zijn evenementen die het hoogste scores op risico's per effect. Op deze groep evenementen is toezicht nodig. Hieronder vallen; Vieringen, stads- en volksfeesten, braderieën met wegafsluitingen, kermissen en huldigingen. Alle festivals (food, muziek en proeverij) op onverharde ondergronden (zoals parken).
- **Middelhoog risico evenementen:** Dit zijn evenementen die middelhoog tot middellaag scores op risico's per effect. De inzet van toezicht is niet altijd nodig. Afhankelijk van de bestuurlijke prioritering kan ervoor gekozen worden om toezicht in te zetten. Hieronder vallen: Braderieën zonder wegafsluitingen, alle festivals op verharde ondergrond (zoals op straat of verhard terrein), muziek-evenementen en circussen.
- **Laag risico evenementen:** Dit zijn evenementen die laag scores op risico's per effect. Hierop is toezicht niet noodzakelijk. Sport- en waterevenementen, wijkactiviteiten, herdenkingen, tent- en schuurfeesten.

In de praktijk werkt dit als volgt. Er wordt een nieuw stadsfeest georganiseerd. Dit is een evenement met veel risico's voor de omgeving waardoor er altijd toezicht gehouden wordt. Andersom zijn wijkactiviteiten type evenementen die zeer weinig impact hebben op de omgeving. Deze evenementen worden laag geprioriteerd, waardoor er niet standaard toezicht gehouden moet worden. Zoals in hoofdstuk 5.1 werd aangegeven is het vergunningproces een graadmeter voor het gedrag van een organisator. In de gevallen dat er sprake is van een nieuwe organisator en/of een nieuw evenement, zullen inzichten uit het vergunningproces worden meegenomen in de prioritering van toezicht en handhaving.

Als een laag risico evenement voor overlast zorgt, kan dit een aanleiding zijn om toezicht te houden. Bijvoorbeeld een driedaagse wijkactiviteit waarover overlastmeldingen over foutparkeren binnenkomen. Een wijkactiviteit is een laag risico evenement waar normaal gesproken geen toezicht nodig is, maar als er overlastmeldingen binnenkomen dan is dit een reden om wel toezicht te houden als dit past binnen de beschikbare capaciteit.

Er zijn situaties waarbij het niet meer mogelijk is om toezicht in te zetten. Bijvoorbeeld als er een eenmalig evenement plaatsvindt van één dag waar na afloop overlastmeldingen zijn binnengekomen. Het evenement is al voorbij en wordt niet herhaald. Toezicht kan op dit evenement niet meer ingezet worden.

De informatie over dit type evenement wordt wel gebruikt voor het risicogestuurd toezicht op soortgelijke evenementen.

Binnen het toezicht op basis van de risicoanalyse wordt er extra aandacht besteed aan de bestuurlijke thema's: geluidsoverlast, schade aan natuur en groen, bereikbaarheid en NIX18. Op evenementen waarbij er een verhoogd risico is op impact op bovenstaande thema's worden hoger geprioriteerd en vaker toezicht gehouden. Dit is alleen van toepassing op evenementen die in de categorie middelhoge risico's vallen. In de afweging om wel of geen toezicht te houden, kunnen deze thema's soms doorslaggevend zijn om toezicht in te zetten.

Hoofdstuk 5 Maatregelenmix

In Utrecht wordt gewerkt met de Utrechtse handhavingmix. Dit betekent dat wordt gekeken naar de beste manier om een situatie op te lossen. Dat is niet altijd een sanctie opleggen. Soms wordt het doel het beste bereikt door te informeren, te stimuleren het anders aan te pakken of duidelijke afspraken te maken.

Door het bijzondere karakter van evenementen moet zorgvuldig een afweging gemaakt worden welke mix van handhaving er gebruikt wordt. Het stilleggen van een evenement kan namelijk veel grotere gevolgen hebben voor de veiligheid van bezoekers dan een overtreding zelf. De maatregel om een evenement stil te leggen en dus te stoppen, moet zorgvuldig afgewogen worden. In sommige situaties is het wenselijk om deze maatregel toe te passen, zoals bij een evenement zonder vergunning. Omdat het stilleggen van een evenement per situatie afhankelijk is vanwege de effecten op de openbare orde en veiligheid, wordt de maatregel slechts één keer beschreven. In de maatregelenmix staan alleen de meest voorkomende overtredingen. In de praktijk kan het dus voorkomen dat de maatregel ook wordt toegepast op andere overtredingen omdat hiermee het gewenste effect wordt bereikt. Dit gebeurt alleen na zorgvuldige afweging van de gevolgen.

Met de handhaving moet bijgedragen worden aan het hoofddoel; een goed en veilig verloop van het evenement waarbij de overlast beperkt is. Tijdens het toezicht op evenementen wordt in eerste instantie gekeken naar de directe oplossing van overtredingen. De basis is dat eerst wordt bijgestuurd om de overtreding te beëindigen of de invloed van het niet naleven van voorschriften uit de vergunning te beperken. Bij een welwillende organisator worden deze meteen opgelost. Bijvoorbeeld: het geluid komt boven de norm. Na meting neemt een inspecteur contact op met de organisator. Het volume van de muziek wordt naar beneden bijgesteld en de overtreding is opgelost. In de gevallen dat er overtredingen zijn en de organisator dit niet direct oplost, wordt gebruik gemaakt van de onderstaande maatregelenmix. Dit kan ook het geval zijn bij ernstige overtredingen, bijvoorbeeld de muziek gaat ver boven de geluidsnorm uit. Soms vraagt een situatie om een eigen oplossing of sanctie, dan wordt afgeweken van deze maatregelenmix. In het geval van vieringen, stads- en volksfeesten kan er gekozen worden voor een andere prioritering en opbouw van maatregelen. Deze typen evenementen zijn vaak stadsbreed en hebben elk een eigen, uniek karakter waardoor er maatwerk nodig kan zijn.

De opbouw van constatering hebben betrekking op één evenement of een herhaling van een evenement. Hiervoor is gekozen omdat een evenement tijdelijk is en maatregelen soms direct genomen moeten worden. De momenten waarop toezicht gehouden kunnen dus binnen dezelfde dag op verschillende momenten plaatsvinden, zoals in de ochtend, middag en avond. Het opleggen van een waarschuwing, boete, last onder dwangsom (hierna; LOD) of last onder bestuursdwang (hierna; LOB) dient als stok achter de deur dat de organisator een overtreding direct herstelt. Als een evenement meerdere dagen is, kunnen de constatering ook verspreid worden over meerdere dagen. Dit is per overtreding afhankelijk of er meer tijd wordt gegeven om te herstellen. Als een maatregel van toepassing is op een volgend evenement (een herhaling) wordt dat aangegeven in de tabel.

Het verjaringstermijn voor het opleggen van de maatregelen is drie jaar. Dit betekent dat als er een maatregel wordt opgelegd er wordt teruggekeken naar eerder opgelegde maatregelen tot en met drie jaar terug. Er is voor drie jaar gekozen omdat evenementen vaak jaarlijks terugkeren en meerdere herhalingen van het evenement nodig zijn om te kunnen uitwijzen of er sprake is van een verbetering of een verslechtering in het gedrag. Na drie jaar kan een organisator aantonen dat er een consequente verbetering is van het evenement.

Algemeen	1e constatering	2e constatering	3e constatering
Illegaal evenement zonder vergunning	Waarschuwing en preventieve LOD voorafgaand evenement	Verbeuren LOD (tijdens evenement) Aantekening organisator	Mogelijk stilleggen evenement of Innen LOD. Aantekening organisator
Afwijkende op- en afbouwtijden van evenement	Waarschuwing en preventieve LOD	Verbeuren LOD huidig evenement + preventieve LOD bij herhaling evenement Aantekening organisator	Verbeuren LOD herhaling evenement Aantekening organisator
Afwijkende start- en eindtijden van evenement	Waarschuwing	Preventieve LOD bij herhaling evenement Aantekening organisator	Verbeuren LOD herhaling evenement Aantekening organisator
Geluid	1e constatering	2e constatering	3e constatering

Het geluidsniveau is 4 tot 9 Db hoger dan het maximaal dan is toegestaan volgens de vergunning	Waarschuwing	Waarschuwing	Preventieve LOD bij herhaling evenement Aantekening organisator
Het geluidsniveau is 10db of meer hoger dan het maximaal dan is toegestaan volgens de vergunning	Waarschuwing	Opleggen LOD Aantekening organisator	Verbeuren LOD huidig evenement + preventieve LOD bij herhaling evenement Aantekening organisator
Versterkt geluid zonder vergunning (illegaal versterkt geluid)	Waarschuwing	Opleggen LOD Aantekening organisator	Verbeuren LOD Aantekening organisator
Overschrijden tijdslimiet geluid	Waarschuwing	Preventieve LOD herhaling evenement Aantekening organisator	Verbeuren LOD herhaling evenement Aantekening organisator
Bodem, groen en dieren	1e constatering	2e constatering	3e constatering
Schade aan het gras of groen door overtreding vergunningvoorschriften.	Waarschuwing	Opleggen LOD Aantekening organisator	Verbeuren LOD + preventieve LOD herhaling evenement Aantekening organisator
Overtredingen die volgen uit vergunningsvoorschriften van de natuurtoets	Waarschuwing	Opleggen LOD Aantekening organisator	Verbeuren LOD + preventieve LOD herhaling evenement Aantekening organisator
Schade toebrengen aan bomen door overtreding vergunningvoorschriften.	Waarschuwing + preventieve LOD herhaling evenement Aantekening organisator	-	-
Houtstook op evenement	Waarschuwing	LOD Aantekening organisator	Verbeuren LOD Aantekening organisator
Veiligheid	1e constatering	2e constatering	3e constatering
Blokken nood- en vluchtroutes	Waarschuwing	Opleggen LOD Aantekening organisator	Verbeuren LOD Aantekening organisator
Bouwconstructie niet volgens vergunning	Waarschuwing + preventieve LOD	Verbeuren LOD Aantekening organisator	LOB Aantekening organisator
Gevaarlijkzetting bezoekers door object of onveilige situatie	Waarschuwing met preventieve LOD	Verbeuren LOD Aantekening organisator	LOB Aantekening organisator
Attractie zonder RAS-nummer	Directe sluiting attractie Aantekening organisator	Verbeuren LOD Aantekening organisator	Opvolging met strafrechtelijke maatregelen
Mobiliteit	1e constatering	2e constatering	3e constatering
Niet voldoen aan mobiliteits- en verkeersplan	Waarschuwing	Opleggen LOD Aantekening organisator	Verbeuren LOD Aantekening organisator
Afval en duurzaamheid	1e constatering	2e constatering	3e constatering
Vervuiling van evenementen-terrein	Waarschuwing	Opleggen LOD Aantekening organisator	Verbeuren LOD Aantekening organisator
Alcohol	1e constatering	2e constatering	3e constatering
Schenken aan minderjarigen	Waarschuwing	Boete	Verhoging boete
Aanbieden sterke (alcoholhoudende) drank	Waarschuwing	Boete	Verhoging boete
Doorschenken aan personen in kennelijke staat	Waarschuwing	Boete	Verhoging boete
Aanbieden alcoholhoudende dranken zonder benodigde vergunning of ontheffing	Boete Aantekening organisator	Verhoging boete Aantekening organisator	LOB Aantekening organisator
Overig	1e constatering	2e constatering	3e constatering
Onvoldoende toezicht op darkroom, overtreding afmetingen en/of gebruik.	Directe sluiting darkroom op evenement totdat aan regels wordt voldaan.	Directe sluiting darkroom op evenement Weigering vergunningaanvraag herhaling evenement	-
Aanbieden van sekswerk in darkroom, aantreffen minderjarigen en soortgelijke excessen.	Directe sluiting darkroom op evenement Weigering vergunningaanvraag herhaling evenement	-	-

5.1 Weigering vergunning door gedrag organisator

Het gedrag van een organisator voor en tijdens het evenement is bepalend om te kunnen beoordelen of er voldoende garanties zijn voor een goed en veilig verloop van een evenement. Als de vergunning en de voorwaarden niet worden nageleefd dan kunnen er sancties worden opgelegd. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en de sanctie(s) die zijn opgelegd wordt ingeschat of er genoeg waarborgen

zijn voor een goed en veilig verloop van een eventueel volgend evenement. Als dit niet het geval is, kan een vergunning voor een volgend evenement - een herhaling- van dezelfde organisator op voorhand worden geweigerd.

Het weigeren van een vergunning voor een evenement kan voor een organisator grote (financiële) gevolgen hebben. Dit is een zware maatregel, waar goede afwegingen in gemaakt moeten worden. Vanuit de gemeente wordt nagestreefd dat elk evenement veilig en goed wordt georganiseerd. Daar hebben de gemeente en de organisator het meeste baat bij.

Voordat een vergunning geweigerd wordt, wordt eerst gekeken naar het gedrag van de organisator. In de bovenstaande tabel staat omschreven welke maatregelen leiden tot een aantekening over het gedrag van de organisator. Er wordt hiervoor een verjaringstermijn van drie jaar aangehouden om het gedrag van een organisator te beoordelen voor verbetering of verslechtering.

Als er gehandhaafd moet worden vanwege het niet naleven van de regels kan dit – afhankelijk van de overtreding(en)- leiden tot het opstellen van een verbeterplan vanuit de organisator. Dit verbeterplan wordt dan de eerstvolgende vergunningaanvraag getoetst, zodat herhaling van de overtreding wordt voorkomen. Ook wordt toezicht gehouden op het verloop van het evenement om te kunnen zien of de organisator zich aan het verbeterplan houdt. Tot slot wordt op het evenement daarna, dus een tweede herhaling van het evenement, weer toezicht gehouden om zeker te zijn dat de organisator niet terugvalt in oud gedrag. Indien de organisator terugvalt op het oude gedrag en de voorwaarden/het verbeterplan niet naleeft, kan alsnog de eerstvolgende vergunning geweigerd worden. Als de organisator de regels naleeft, dan wordt de aantekening voor het gedrag opgeheven.

Er zijn ook situaties waarbij er zo veel overtredingen zijn begaan door een organisator dat een organisator direct bij een eerstvolgende vergunningaanvraag geweigerd wordt. Dit gebeurt alleen in uitzonderlijke gevallen. Zie de tabel hieronder voor een schematische uitleg. Voorbeelden van deze excessen of ernstige situaties zijn: De veiligheid en gezondheid van bezoekers en de omgeving is ernstig in gevaar gebracht. Of de bodem, het groen en de dieren hebben enorme schade opgelopen.

Tot slot wordt bij het aanbieden van een darkroom op een evenement eerder overgegaan op het weigeren van een vergunning. Hiervoor is gekozen omdat voor een darkroom op een evenement een uitzondering is gemaakt in de regels voor een seksbedrijf uit hoofdstuk 3 van de APV. Mits aan de voorwaarden wordt voldaan is het aanbieden van een darkroom een uitzondering op een seksbedrijf. Als er niet aan de voorwaarden wordt voldaan is er sprake van een onvergund seksbedrijf. De maatregelen hiervoor zijn in lijn getrokken met de Handhavingsstrategie sekswerk maar wel toegespitst op evenementen.

Tabel 5.2 : Uitleg weigering vergunning door naleefgedrag organisator

Evenement	Evenement herhaling 1	Evenement herhaling 2	Evenement herhaling 3
Overtreding(en) + verbeterplan	Goede naleving	Goede naleving	Aantekening vervalt
Overtredingen + verbeterplan	Goede naleving	Slechte naleving	Weigering vergunning
Overtredingen + verbeterplan	Slechte naleving	Weigering vergunning	
Excessen en zeer ernstige situatie(s)	Weigering vergunning		

5.2 Doorlooptijd weigering vergunning

Het weigeren van een vergunning voor een herhaling van een evenement is een tijdelijke maatregel. Dit houdt in dat de weigering ook weer wordt opgeheven. Er is gekozen om een vergunning eenmalig te weigeren of voor een periode van 3 jaar. Afhankelijk van de ernst en het aantal overtredingen wordt overgegaan tot een keuze voor een eenmalige weigering of een langdurige weigering. Als er sprake is van grove nalatigheid, excessen en zeer ernstige situaties, dan wordt gekozen om de vergunning voor drie jaar te weigeren. Binnen deze periode heeft een organisator voldoende tijd om zich te verbeteren en eventueel in andere steden te kunnen laten zien dat er wel sprake is van een goede organisatie en gedrag. In alle overige gevallen geldt een weigeringstermijn van een jaar. Bij een weigering van een vergunning voor een jaar wordt ingeschat dat een organisator binnen deze periode zich kan herstellen. De verbeteringen zijn dan van kleinere aard of impact.

Hoofdstuk 6 Evaluatie

Om te kunnen beoordelen of deze handhavingsstrategie aansluit bij de toezichtspraktijk en voldoende waarborgen biedt voor een goed en veilig verloop van evenementen, vinden na vaststelling meerdere evaluatiemomenten plaats.

De handhavingsstrategie wordt in ieder geval een jaar na vaststelling geëvalueerd. Hierbij worden de onderstaande evaluatiepunten meegenomen:

- Risicobeoordeling evenementen;
- Inzet toezicht aan de hand van data en risicomatrix;
- Uitvoering maatregelen en effecten daarvan;
- Interne terugkoppeling tussen toezichthouders, handhavers en vergunningverlening over gedrag organisator;

- Effecten weigering vergunning op basis van gedrag organisator; en
- Interne werkafspraken ten behoeve van de uitvoering van deze handhavingsstrategie.

Na vier jaar vindt een grootschalige evaluatie plaats om te kunnen beoordelen welke langetermijn effecten de handhavingsstrategie heeft en of de beoogde doelen worden behaald.

Waar nodig, zoals bij verandering van wet- en regelgeving of visiebepaling, wordt de handhavingsstrategie aangepast. Bij aanpassing van de Handhavingsstrategie zal dit aangekondigd worden in het jaarlijkse Handhavingsprogramma en –verslag.

6.1 Handhavingsprogramma en handhavingsverslag

Jaarlijks wordt in het Handhavingsprogramma en –verslag Openbare Ruimte en Bebouwde Omgeving gerapporteerd over de inzet van toezicht en handhaving op evenementen. Na vaststelling van deze strategie zullen de onderstaande indicatoren worden toegevoegd aan de rapportage;

- Aantal controles en ureninzet toezicht op evenementen;
- Aantal uitgevoerde sancties; en
- Aantal geweigerde vergunningen vanwege het gedrag van de organisator.

Hoofdstuk 7 Slotbepalingen

7.1 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking de dag na bekendmaking.

7.2 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als Handhavingsstrategie evenementen Utrecht

Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, in de vergadering van 3 maart 2026

De burgemeester

Sharon A.M. Dijkema

De secretaris,

Michiel J. Ruis



Bijlage 1 Algemene toelichting

Evenementen brengen meer levendigheid en reuring in onze stad. Aan de andere kant moet er voor omwonenden voldoende rust zijn en de wijken leefbaar blijven. Voor evenementen gaat het om een balans tussen levendigheid en leefbaarheid, reuring en rust, voor mens en dier en groen.

Om hierin goede afwegingen te maken is beleid gemaakt voor evenementen. In de Nachtvisie 2030 en Beleidsnota Locatiebeleid evenementen staan onze ambities en doelstellingen op het gebied van evenementen. Daarnaast zijn er regels voor evenementen te vinden in de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010 (hierna; APV), het Omgevingsplan en de Nadere regel evenementen. Tot slot is er landelijke wetgeving van toepassing op evenementen, zoals de Omgevingswet en de Alcoholwet.

Deze handhavingsstrategie vloeit voort uit de Algemene Handhavingsstrategie Openbare ruimte en bebouwde omgeving Gemeente Utrecht en heeft betrekking op het toezicht en de handhaving op evenementen inclusief de directe omgeving van het evenement.

Deze handhavingsstrategie is onderverdeeld in de volgende hoofdstukken; omgevingsanalyse, risicoanalyse, doelstellingen en prioritering, toezichtstrategie, sanctiestrategie en evaluatie.