Gemeente Diemen

Raadsvoordracht

Onderwerp:	**Evaluatie festivals Diemerbos 2015 (aanpassing Algemene Plaatselijke Verordening)**
Datum:	15 december 2015
Steller:	M.R.A. Cornelissen
Portefeuillehouder:	R.P. Grondel

Gevraagde beslissing

1. In te stemmen met het uitgangspunt dat vier weekenden (8 dagen) in het jaar evenementen in het Diemerbos mogen worden gehouden met een gedifferentieerde geluidnorm (twee weekenden een reguliere geluidnorm en twee weekenden een hogere geluidnorm);
2. De Algemene Plaatselijke Verordening hier tussentijds op aanpassen zoals aangegeven in het concept-raadsbesluit.

Relevante achtergrondinformatie

Voorgeschiedenis
In 2014 zijn er voor het eerst grootschalige evenementen (festivals) gehouden in het Diemerbos. Er is gebleken dat deze evenementen in een behoefte voorzien. Gelet daarop is besloten om ter plaatse meer festivals in 2015 toe te staan. Daarbij was sprake van een pilot, met name voor wat betreft de gehanteerde geluidnormen, om beter te kunnen beoordelen of de gehanteerde (geluid)normen zouden kunnen leiden tot overlast. Voor deze pilot is een plan van aanpak opgesteld op basis waarvan een evaluatie is uitgevoerd. Inmiddels heeft deze evaluatie plaatsgevonden en kan tot een beleidsmatige afweging worden gekomen. Het plan van aanpak voor de evaluatie is daarvoor als leidraad gebruikt. De evaluatie bestaat uit een evaluatieverslag, waarin zoveel mogelijk de constateringen en feiten worden benoemd. In dit bestuursvoorstel wordt nader ingegaan op de beleidsmatige afweging, het concrete voorstel en het verdere proces.

Concrete aanleiding
Bij wijze van pilot is in 2015 toegestaan om maximaal 8 evenementen (festivals) te organiseren in het Diemerbos, verdeeld over 4 weekenden (de pilot betrof vooral het toegestane geluidniveau). Het evaluatieverslag is opgesteld. Thans dienen voor 2016 en verder de uitgangspunten voor evenementen in het Diemerbos te worden bepaald. Enerzijds weten de eigenaar/beheerder van het Diemerbos en de organisator van de festivals dan hoeveel en wat voor festivals zij kunnen gaan voorbereiden. Anderzijds moeten er voor 2016 nog zaken worden geformaliseerd, waaronder het aanpassen van het “draaiboek evenementen” (collegebevoegdheid) en aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening –APV- (raadsbevoegdheid).

Toelichting

Inhoud van de voordracht
Voor een uitgebreide evaluatie van de festivals in 2015 verwijzen wij u naar het evaluatieverslag.
In algemene zin kan worden geconstateerd dat er een positief beeld is over de festivals in het Diemerbos in 2015. Bezoekers, de eigenaar/beheerder van het Diemerbos en de organisatie zijn positief. Gemeente en nood- en hulpdiensten zijn positief, met name ook over de professionaliteit van

de organisatie (die nadrukkelijk op de proef is gesteld in verband met weersomstandigheden). Daarbij zijn zeker verbeterpunten te benoemen. Die worden ook aangepakt.

Bij inwoners/bedrijven binnen Diemen en omliggende gemeenten is het beeld meer wisselend. Er zijn bewoners die het organiseren van meer activiteiten in het Diemerbos toejuichen. Tegelijkertijd zijn er vooral aanmerkingen op en klachten over de beperkingen die de festivals met zich meebrengen voor het gebruik van het Diemerbos en over geluidoverlast.
Dat maakt de bestuurlijke afweging verre van eenvoudig.

In het plan van aanpak van de evaluatie is een aantal concrete evaluatievragen benoemd. In het evaluatieverslag wordt daar uitgebreider op ingegaan. Hieronder een paar korte conclusies.

1. Is de doelstelling gehaald van de verruiming van het toegestane aantal evenementen? (meer inkomsten, vergroten bekendheid Diemerbos, meer bezoekers Diemerbos)
Uit,met name, de informatie vanuit Staatsbosbeheer en Groengebied Amstelland, kan worden geconstateerd dat deze doelstelling is gehaald. Er is een toename van het aantal bezoekers geconstateerd, dat naar alle waarschijnlijkheid een relatie heeft de grotere naamsbekendheid. Ook heeft Staatsbosbeheer een netto-opbrengst verkregen in 2015 van € 25.000. Dat wordt ingezet als een substantiële aanvulling op het reguliere beheersbudget (dit, niet toereikende, budget bedraagt circa € 100.000 op jaarbasis).

2. Is voldaan aan de vooraf gestelde eisen en normen?
Ja, in grote lijnen.

3. Is er aanleiding om die eisen en normen bij te stellen?
Ja, met name het aantal klachten op het gebied van geluid en beperking van gebruik van het Diemerbos tijdens, voor en na de festivals, geven hiertoe aanleiding
.

4. Zijn er verbeterpunten in het vergunningentraject?
In grote lijnen is dit traject goed gelopen. Er is wel aanleiding om wat verbeterpunten op te pakken in afstemming met de organisator en eigenaar van het gebied (die de privaatrechtelijke toestemming geeft).

5. Zijn er verbeterpunten in toezicht/handhaving?
In grote lijnen is dit eveneens goed gelopen. Ook hierbij zijn er afstemmingspunten met de organisator alsmede met de eigenaar van het gebied. Hierbij geldt wel de kanttekening dat de toezicht/handhaving door de gemeente een enorme inzet van de ambtelijke capaciteit van Team Handhaving van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente vraagt.

6. Zijn er verbeterpunten in de communicatie.
Ja. Communicatie vooraf (informeren van omwonenden, gebruikers van het Diemerbos e.d.) moet beter op elkaar worden afgestemd. Ook is betere bebording nodig in het Diemerbos (verwijzen naar alternatieve routes) en moet bij calamiteiten, vragen, klachten etc. een centraal nummer beschikbaar zijn.

7. Welke conclusies zijn er aan de evaluatie te verbinden wat betreft aantal evenementen en eventuele regionale afstemming (veiligheidsregio?)
Hierop wordt verder ingegaan bij het onderdeel “argumenten en keuzemogelijkheden”.

8. Is preventief beleid gewenst op het gebied van alcohol/drugsgebruik?
Ja. Hoewel bij de ingang van het festivalterrein is gefouilleerd op aanwezigheid van meer dan de toegestane hoeveelheid softdrugs, is geconstateerd dat er veelvuldig softdrugs is gebruikt. Dit vraagt meer aandacht en samenwerking tussen organisatie en politie om in 2016 nog nadrukkelijker te wijzen op de risico’s van bezit en gebruik van softdrugs. Er kan dan ook voor worden gekozen om bezoekers, die meer dan de toegestane hoeveelheid drugs in bezit hebben, te weren (nu konden ze de drugs vrijwillig in een verzegelde box deponeren, waarna ze toegang tot het terrein kregen).

9. Andere verbeterpunten?
Hierop wordt eveneens hieronder verder ingegaan.

Argumenten en keuzemogelijkheden
Hoewel het globale beeld van de evaluatie wel positief is, zijn er diverse punten waar wij bestuurlijk nadrukkelijk hebben stilgestaan.

a. Is er bestuurlijk en maatschappelijk voldoende draagvlak voor om de verruiming van het aantal evenementen, zoals aangegeven in het "draaiboek evenementen" te handhaven?
b. Wat kan er worden gedaan aan beperking van ervaren geluidoverlast? Hoe moeten de klachten worden gewogen.
c. Wat kan er worden gedaan aan het verbeteren van de toegankelijk van het Diemerbos tijdens, en direct voor en na de festivals?
d. Inzet vanuit de ambtelijke organisatie.
e. Wie heeft de "lead" in de communicatie?
f. Afstemming binnen de veiligheidsregio van aantal festivals in de regio alsmede afstemming op het gebied van preventieve acties op het gebeid van drugs- en alcoholmisbruik.

a. Bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.
De festivals in het Diemerbos geven het bos, de eigenaar, de gemeente, de meerwaarde die werd beoogd. De naamsbekendheid van het bos neemt toe en volgens de beheerder neemt het gebruik toe. Ook in financiële zin is er sprake van een meerwaarde. Maar dan moeten ook zaken voor lief worden genomen. Welke aanpassingen er ook komen (zie hierna) er zullen altijd tegenstanders zijn met valide argumenten. Ook moet rekening worden gehouden met inzet door instanties (politie, gemeentelijk toezicht en handhaving) die dus niet op andere belangrijke zaken kan worden ingezet. Wij zijn van mening dat het ingezette beleid (meerwaarde van het Diemerbos) voldoende succesvol is om te continueren. Relevant daarbij is nog dat bij vermindering van het aantal festivals (in aanéengesloten periodes) niet meer kan worden voldaan aan het uitgangspunt dat het in financiële zin ook nog iets structureels moet opleveren ten behoeve van de algemene beheerskosten van het bos. Minder dan 8 festivals/4 weekenden brengt het risico van "geen festivals" met zich mee.

Wat betreft maatschappelijk draagvlak is het beeld minder eenduidig. Er zijn positieve reacties ontvangen, maar ook de nodige klachten. Een oproep van de gemeente via de social media heeft veel bruikbare reacties opgeleverd. Ook is een petitie met 629 handtekeningen ontvangen met het verzoek om het aantal festivals terug te brengen tot 2 festivals per jaar. De Vrienden van het Diemerbos hebben zelf een evaluatie opgesteld die wij in het evaluatieverslag hebben meegenomen. Wij hebben al deze reacties meegenomen in onze afweging. Het daaruit voortgekomen collegestandpunt is vervolgens voorgelegd aan de Jongerenraad en in januari 2016 onderwerp van inspraak geweest. De raad wordt nog afzonderlijk, schriftelijk, geïnformeerd over het resultaat van deze inspraak.

b. Geluidoverlast.
De geluidnormen die kunnen worden gehanteerd suggereren een wiskundige precisie. Niets is minder waar. Geluid is ongrijpbaar en wordt subjectief ervaren. Om maar eens een voorbeeld te noemen: er kwamen geluidklachten over een festival in Diemen op een moment dat er geen festival in het Diemerbos was. Wellicht was er sprake van andere activiteit in de directe omgeving? (Inmiddels wordt in overleg met de politie onderzoek gedaan naar mogelijk illegale festiviteiten in het Diemerbos)
Geluid is gevoelig voor windrichting. Bovendien lijken de zware bassen meer klachten te genereren dan herkenbare muziek. Desalniettemin is getracht, met een aanvullend advies van ingenieursbureau Peutz, de geluidnormen zoveel als mogelijk te objectiveren, waarbij meerdere normen –dB(A) als algemene geluidnorm en dB(C) voor de lage tonen- worden gehanteerd. In algemene zin kan wel worden opgemerkt dat aan veel negatieve effecten rond festivals iets kan worden gedaan, maar muziekfestivals en lawaai horen nu eenmaal bij elkaar. Toch lijken de geluidnormen wel het belangrijkste bestuurlijke afwegingskader te vormen. Zie daarvoor hierna het uiteindelijke voorstel.
De voorgeschreven normen blijven overigens continue onderhevig aan discussie en er zal van jaar tot jaar moeten worden afgewogen of bijstelling van de normen nodig is.

c. Toegankelijkheid en gebruik van het Diemerbos.
De festivals leggen beslag op een belangrijk deel van het Diemerbos. Tegelijkertijd: het is maar ongeveer 4% van het hele Diemerbos. Er is met Staatsbosbeheer al gesproken over verbetering van toegankelijk van het bos tijdens evenementen, gescheiden toegangspaden voor het festivalterrein en de rest van het bos, versterking van de fundering van de paden (waardoor de paden niet wekenlang onbruikbaar blijven) maar ook medegebruik van de voorzieningen voor de festivals (bijvoorbeeld gebruik van een opgebouwd podium voor andere activiteiten buiten de weekenden). De organisator is

bereid om hierover mee te denken. De opbrengsten van de festivals (bij 4 weekenden) geven Staatsbosbeheer gelegenheid om extra investeringen te doen.

d. Inzet ambtelijke organisatie.
De ambtelijke inzet van team Handhaving (ruim 250 uur) voor deze festivals, was vooraf niet zo ingeschat. Natuurlijk was er in 2015 extra aandacht nodig in verband met de weersomstandigheden. Maar de verwachting is dat de inzet in 2016 niet aanzienlijk minder zal zijn. Daarbij is de inzet van team Vergunningen buiten beschouwing gelaten gelet op het uitgangspunt dat deze inzet wordt betaald uit (het totaal der) leges.
Wij stellen voor om dit punt nu buiten de afweging te laten. Deze inzet wordt wel nadrukkelijk meegenomen bij de Kadernota voor 2017, waarin aan de orde komt wat organisatiebreed de gevolgen kunnen zijn van de groei van Diemen.

e. Communicatie.
Welk besluit ook wordt genomen, niet iedereen zal tevreden zijn. Des te belangrijker, bij dergelijke tegenovergestelde belangen, om als gemeente de regie te (blijven) voeren over de communicatie aangaande de festivals. Zowel naar strategie als naar inhoud. De uitvoering zal overigens voor het grootste deel bij de organisatie van de festivals en bij de eigenaar/beheerder van het Diemerbos moeten liggen.

f. Afstemming binnen de regio.
Het aantal festivals groeit explosief en de zomer is maar kort. Dus is het bijna ieder weekend wel ergens raak in de regio. De vraag rijst of tot een regionale afstemming kan worden gekomen om tot spreiding dan wel concentratie van de overlast te komen. Hetzelfde geldt overigens ook voor de politie-inzet etc. Het lijkt wel noodzakelijk om regionale afstemming aan de orde te stellen. Het beste platform hiervoor lijkt de Veiligheidsregio te zijn. Daarin kan dan ook worden gesproken over preventieve inzet inzake alcohol en drugsmisbruik. Wellicht dat deze afstemming ook onderwerp kan zijn op de agenda van de Metropoolregio Amsterdam.

Opties:
Alles afwegende zijn de volgende opties mogelijk (staan uitgebreider beschreven in het evaluatieverslag):

I. Geen festivals meer in het Diemerbos.
II. Het aantal festivals beperken in een range van 1 weekend tot 3 weekenden. Zoals hierboven aangegeven komt dit in feite neer op optie I omdat dit in ieder geval voor de organisator niet rendabel is en voor de eigenaar/beheerder te weinig opbrengst genereert.
III. Het aantal festivals op 8, verdeeld over 4 weekenden te houden, met een geluidnorm waar de festivals in 2015 niet steeds aan konden voldoen, om de geluidoverlast te beperken. De organisator heeft al aangegeven dat deze beperking zodanig is dat festivals met een bepaalde type geluid dan niet mogelijk zijn, waardoor deze optie per saldo ook niet rendabel is.
IV. Accepteren dat twee weekenden in het jaar evenementen in het Diemerbos worden gehouden die op bepaalde uren kunnen/zullen leiden tot geluidoverlast. De overige twee weekenden kunnen dan festivals worden georganiseerd die een lagere geluidproductie hebben (voor de technische details van die geluidproductie: zie het evaluatieverslag), wat overigens niet uitsluit dat toch geluidhinder wordt ervaren.

Gelet op het feit dat met de festivals in het Diemerbos de eerder gestelde doelstellingen worden gehaald, gaat onze voorkeur uit naar optie IV. Wij achten het acceptabel dat er twee weekenden in het jaar evenementen worden gehouden in dit bos die een hoger risico op geluidoverlast voor omwonenden opleveren. In het voorstel voor de aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening gaan wij derhalve uit van deze optie met geluidnormen die zijn gebaseerd op het eerdergenoemde advies van bureau Peutz.
Dat laat zich vertalen naar:

- het handhaven van de norm in de APV van 60 dB(A) en het verhogen van de norm van 70 dB(C) tot 79 dB(C) voor middelgrote en grote evenementen in het buitengebied (in casu Diemerbos) gedurende twee weekenden (maximaal 4 evenementen) en
- het verhogen van de norm in de APV tot 65 dB(A) en 83 dB(C) voor dergelijke evenementen gedurende twee andere weekenden (eveneens maximaal 4 evenementen).

Zodra de wijziging van de APV heeft plaatsgevonden, zullen wij op dit punt ook het `draaiboek evenementen` aanpassen.

Gevolgen en risico's

Financieel

Door het beleid ten aanzien van muziekfestivals in het Diemerbos kan de eigenaar/beheerder van het bos inkomsten genereren ten behoeve van dat onderhoud.
Voor de gemeente Diemen zijn kosten van inzet voor toezicht en handhaving een punt van aandacht dat wordt meegenomen in het jaarplan Handhaving 2016.

Juridisch

De aanpassing van de APV moet worden afgekondigd, waarna deze in werking treedt. Tegen vergunningen/ontheffingen die op basis van de (gewijzigde) APV worden verleend, staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Andere risico's?

Wat merkt de burger van de te nemen beslissing?

Door het hanteren van hogere geluidwaarden is het mogelijk om 4 weekenden in het jaar festivals te houden die, wat betreft type muziek en geluidproductie voorzien in een behoefte, waarbij de keerzijde is dat geluidoverlast voor directe omwonenden zich kan voordoen (mede afhankelijk van weerssituatie zoals windrichting e.d.), met name tijdens de 2 weekenden dat een hogere geluidnorm wordt toegestaan.

Adviesraden

Het concept-raadsvoorstel is in januari 2016 aan de Jongerenraad om advies voorgelegd.

Opmerkingen over de uitvoering

Communicatie

Het voorstel is onderwerp van inspraak geweest in januari 2016. Na de besluitvorming zal de wijziging van het beleid en de aanpassing van de APV algemeen bekend worden gemaakt en zal aan de insprekers worden teruggekoppeld welk besluit is genomen.

Bijlagen

evaluatierapportage Diemerbosfestivals 2015

Burgemeester en wethouders van Diemen,

de secretaris,	de burgemeester,
J.D. de Kort	E. Boog

Gemeente Diemen

Raadsbesluit

Onderwerp: 16-07 **Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening 2016 naar aanleiding van evaluatie van gehouden festivals in het Diemerbos.**

De gemeenteraad van Diemen in vergadering bijeen,

Gelet op de voordracht van het college d.d. 15 december 2015

Besluit

Artikel 4:6B, lid 1, onder b ii van de Algemene Plaatselijke Verordening als volgt te wijzigen:
“voor middelgrote en grote evenementen waarbij het ten gehore brengen van muziek het hoofddoel is gedurende maximaal vier dagen, verdeeld over twee weekenden, LAeq 60 dB(A) en 79 dB(C) en gedurende maximaal vier dagen, verdeeld over twee weekenden, LAeq 65 dB(A) en 83 dB(C)”, waardoor Artikel 4:6B, lid 1 van deze verordening als volgt luidt:

Artikel 4:6B Geluid bij evenementen
1. Bij evenementen als bedoeld in artikel 2:25 geldt een maximum geluidsniveau op de gevel van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen van:
a. in de bebouwde kom:
    i. voor kleine en middelgrote evenementen LAeq 60 dB(A) en 70 dB(C);
    ii. voor middelgrote en grote evenementen waarbij het ten gehore brengen van muziek het hoofddoel is LAeq 70 dB(A) en 80 dB(C);
b. in het buitengebied:
    i. voor kleine en middelgrote evenementen LAeq 60 dB(A) en 60 dB(C);
    ii. voor middelgrote en grote evenementen waarbij het ten gehore brengen van muziek het hoofddoel is gedurende maximaal vier dagen, verdeeld over twee weekenden, LAeq 60 dB(A) en 79 dB(C) en gedurende maximaal vier dagen, verdeeld over twee weekenden, LAeq 65 dB(A) en 83 dB(C)

Aldus besloten tijdens de gemeenteraadsvergadering van 18 februari 2016,

De voorzitter, De griffier,