

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. Martijn Mulder
Programma Anti-Ondermijning
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

Veiligheid maken we samen

Inventarisatie Drugbeleid Evenementen

Eindrapportage





INHOUD

1	INLEIDING	4
1.1	Aanleiding en doelstelling	4
1.2	Leeswijzer	4
2	BELEID	5
2.1	Drugsgebruik en – handel	5
2.2	Vergunningsvoorwaarden in relatie tot drugsgebruik	7
3	TOEZICHT	13
3.1	Toeziichts- en handhavingsstrategieën	13
3.2	Maatregelen	14
4	EFFECTIVITEIT	18
4.1	Meten	18
4.2	Opbrengsten maatregelen	18
5	TOEKOMST	20
5.1	Wensen en mogelijkheden	20
5.2	Knel- en aandachtspunten	21
6	CONCLUSIE	23
6.1	Beleid	23
6.2	Toeziicht	24
6.3	Effectiviteit	24
6.4	Toekomst	25
BIJLAGE 1	Vragen inventarisatie	26
BIJLAGE 2	Werkwijze	28
BIJLAGE 3	Gesprekspartners	29

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN DOELSTELLING

Tijdens de behandeling van de begroting voor 2020 heeft de Minister van JenV de Tweede Kamer toegezegd met de burgemeesters in gesprek te gaan over strengere vergunningsvoorwaarden voor evenementen om het gebruik van drugs tegen te gaan.¹ Om een dergelijk gesprek goed te kunnen voeren is het nodig voldoende beeld te krijgen van de wijze waarop gemeenten de evenementenvergunning nu reeds hanteren om verplichtingen ten aanzien van het tegengaan van drugsgebruik aan organisatoren op te leggen. Daarbij is ook inzicht nodig in de wijze waarop gemeenten de naleving en effectiviteit van deze voorwaarden toetsen, als ook de juridische en/of praktische knelpunten waar gemeenten tegen aan lopen. Het gesprek met de burgemeesters zal plaatsvinden in het kader van de derde pijler van het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC) die tot doel heeft de normalisering van drugsgebruik tegen te gaan.

Van bepaalde typen evenementen, in het bijzonder dancefestivals, is bekend dat een aanzienlijk deel van de bezoekers verboden drugs in bezit hebben en gebruiken. Gemeenten stellen daarom eisen waaraan organisatoren van evenementen moeten voldoen om voor een evenementenvergunning in aanmerking te komen. Op basis van gesprekken met enkele gemeenten is duidelijk geworden dat eisen ten aanzien van het controleren op drugsbezit bij de ingang als ‘standaard’ kunnen gelden, en dat doorgaans ook van organisatoren wordt verlangd dat zij hun bezoekers actief inlichten dat drugsbezit niet wordt getolereerd. Hoewel aannemelijk is dat de meeste, zo niet alle, gemeenten een dergelijk beleid voeren, bestaat geen inzicht in het aantal gemeenten dat specifieke vergunningsvoorwaarden ten aanzien van drugsbezit op evenementen hanteert en de inhoud van deze voorwaarden. Dit inzicht is nodig om met de burgemeesters van gedachten te kunnen wisselen over het hanteren van strengere voorwaarden.

Doelstelling

De doelstelling van de inventarisatie is het verkrijgen van een actueel overzicht van het beleid van gemeenten ten aanzien van het tegengaan van drugsgebruik op evenementen. Voor een compleet overzicht van de inventarisatievragen verwijzen we naar bijlage 1.

1.2 LEESWIJZER

Deze rapportage geeft een overzicht van het door gemeenten gehanteerde beleid ten aanzien van het tegengaan van drugs op evenementen. Het tweede hoofdstuk beschrijft het beleid dat gemeenten hanteren. Wat is er vastgelegd in de vergunningsvoorwaarden? Hoe krijgt dit zijn beslag in het veiligheidsplan voor het betreffende evenement? Hoofdstuk 3 beschrijft de wijze waarop afspraken worden vastgelegd en de manier waarop wordt toegezien op de naleving ervan. Hoofdstuk 4 gaat in op de effectiviteit van het beleid volgens betrokkenen. Heeft het beleid het gewenste resultaat? En zo niet, wat zijn knelpunten? In het laatste hoofdstuk richten gemeenten hun blik op de toekomst. Wat zouden zij graag anders zien om (ook) in de toekomst het gebruik van drugs op evenementen te kunnen aanpakken? Het rapport besluit met de conclusies, waarin we kort de vragen van de inventarisatie beantwoorden.

¹ TK 21 november 2019: “Voorzitter. Dan was er nog een vraag van mevrouw Van der Graaf van de ChristenUnie. Ik zeg haar toe dat ik in gesprek ga met de burgemeesters, zoals zij heeft gevraagd. Ik vind het erg goed dat zij het punt van die strenge eisen voor de evenementenvergunning op de agenda zet.”

2 BELEID

Het jaar 2020 is natuurlijk een atypisch jaar als het om evenementen gaat; dit voorjaar konden er vanwege de Corona-crisis geen evenementen worden georganiseerd. Hoe dit volgend jaar zal zijn is vooralsnog nog onzeker, maar gemeenten bereiden zich al wel voor op het 'nieuwe normaal'.

A-, B- en C-evenementen

In het algemeen worden A-evenementen kleine evenementen genoemd. Een melding naar de gemeente is vaak voldoende. De gemeente zal toetsen of zij het ook een klein evenement vindt en of er nog bijzonderheden zijn.

B-evenementen worden meestal middelgrote evenementen genoemd. Deze evenementen zijn groter qua omvang en risico's. Het kan bijvoorbeeld zijn dat het aantal verwachte bezoekers op het evenement boven een bepaald aantal uitkomt. De gemeente die de vergunning verleent zal in het geval van een B-evenement vaak aanvullende voorwaarden opnemen in de vergunning, die de organisator van het evenement verwerkt in het veiligheidsplan.

C-evenementen zijn evenementen die op minimaal 1 onderdeel afwijken van de eisen van een B-evenement. Bij C-evenementen is het bijvoorbeeld van belang dat het aantal bezoekers zodanig is dat er een bepaald gebied gebruikt moet gaan worden, oftewel een vastgesteld evenemententerrein. In de risico-inventarisatie van een C-evenement wordt uitgebreid stilgestaan bij hulpdiensten. Deze dienen maximaal voorbereid te zijn.

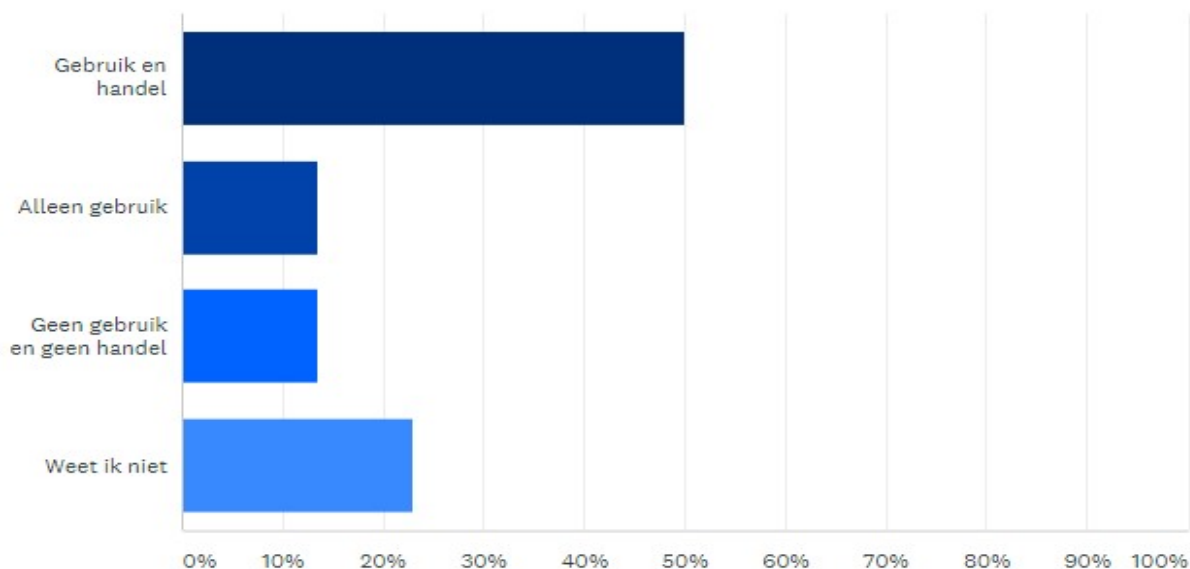
Onder normale omstandigheden organiseren nagenoeg alle gemeenten² die de enquête invulden jaarlijks één of meer evenementen; slechts 2% geeft aan dit niet te doen. Met uitzondering van één gemeente organiseren ze allemaal A- evenementen (99%) en B-evenementen (100%). Met C-evenementen heeft 71% van de bevroagden ervaring.

2.1 DRUGSGEBRUIK EN - HANDEL

Op de vraag of er in de gemeente evenementen worden georganiseerd waar drugs worden gebruikt en/of verhandeld, antwoordt iets meer dan de helft dat er zowel gebruikt als gehandeld wordt.

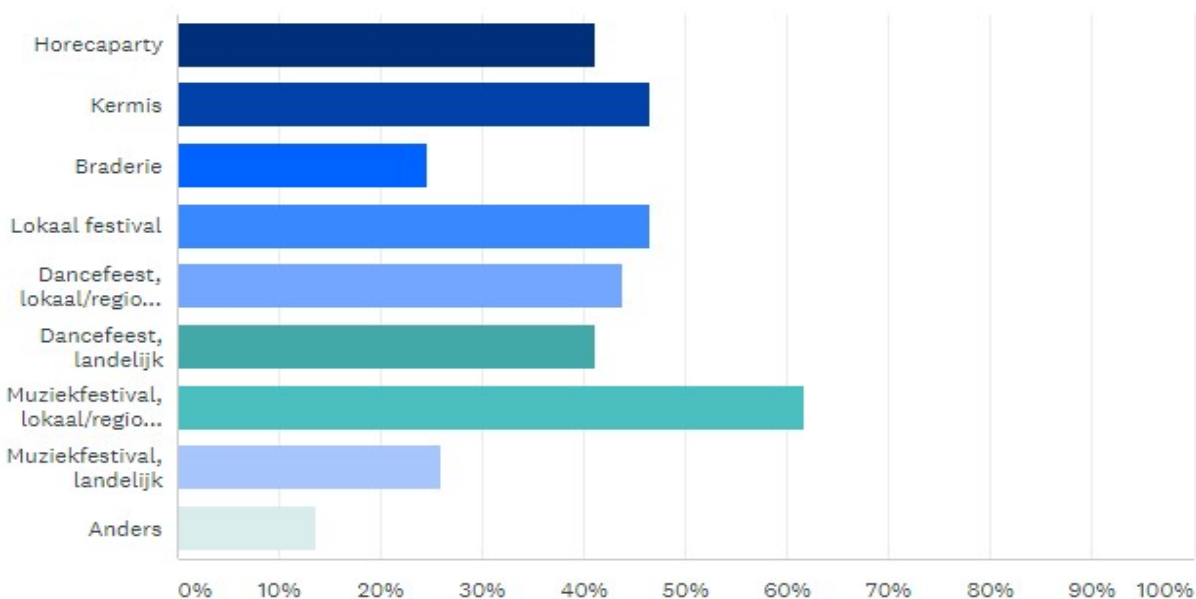
² 96 gemeenten.

Figuur 2.1 Gebruik en handel in drugs



Bij 14% is er naar eigen zeggen alleen sprake van gebruik, bij nog eens 14% zou van drugsgebruik en/of handel geen sprake zijn. 23% heeft aangegeven het niet te weten. Gemeenten die (ook) C-evenementen organiseren geven minder vaak aan dat er geen drugs worden gebruikt (8%) dan de totale bevroagde populatie (14%). Hoewel het verschil niet statistisch significant is, lijkt er dus een verband tussen de mate van ervaring met grote evenementen en (het inzicht in) het drugsgebruik. Gezien de aard van de grote C-evenementen (dance-events, muziekfestivals) is het denkbaar dat bij dergelijke evenementen ook vaker drugs worden gebruikt. Daarnaast worden dergelijke grote evenementen op diverse aspecten strak gemonitord, waarbij ook drugsgebruik en -handel worden meegenomen. Het gaat dan om een grote diversiteit aan evenementen:

Figuur 2.2 Evenementen waar drugs worden gebruikt en/of verhandeld



Muziekfestivals met een lokale uitstraling worden in dit verband het vaakst genoemd: bijna twee derde van de gemeenten noemt deze evenementen als evenementen waar mogelijk drugs worden gebruikt). Dit betekent overigens niet dat op twee derde van deze muziekfestivals drugs worden gebruikt. Deze festivals worden waarschijnlijk vaak genoemd omdat veel gemeenten dergelijke festivals meerdere keren per jaar organiseren. Ook lokale festivals, dancefeesten en horecaparty's worden relatief vaak genoemd als evenement waar drugs gebruikt en/of verhandeld worden.

2.2 VERGUNNINGSVOORWAARDEN IN RELATIE TOT DRUGSGEBRUIK

Veruit het grootste deel van de gemeenten hanteert voorwaarden ten aanzien van de vergunningverlening voor een evenement als het gaat om de aanpak van drugs; slechts 9% zegt dit niet te doen. Kijken we alleen naar de gemeenten die aangeven te maken te hebben met drugsgebruik- en/of handel in hun gemeente, dan is dit percentage dat geen voorwaarden opneemt nog lager: 2%. En bekijken we alleen de gemeenten die aangeven geen drugsgebruik en/of -handel te kennen op hun evenementen, dan stijgt het percentage naar 18%. Hoewel we niet kunnen spreken van een statistisch significant verband, lijken gemeenten met drugsgebruik- en handel op (een van) hun evenementen - in lijn met de verwachting - vaker voorwaarden te hanteren ten aanzien van het bezit- en/of gebruik van drugs dan gemeenten die geen drugsgebruik en/of -bezit kennen op hun evenementen.

Verschillen in werkwijze

De gemeenten verschillen in de manier waarop ze deze voorwaarden opnemen: ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan deze voorwaarden opgenomen te hebben in de standaard voorschriften in de vergunning, een derde (34%) in het aanvullende veiligheidsplan en 14% doet dit naar eigen zeggen in verschillende documenten, zoals het veiligheidsplan en de vergunningsvoorwaarden. De overige gemeenten geven andere manieren aan, zoals het veiligheidsplan van de organisator of de huisregels van het evenement. Wat de antwoorden duidelijk maken is dat er verschillende manieren zijn om als gemeente (bezit van en handel in) verboden drugs op evenementen aan te pakken. En dat de manier waarop dit gebeurt verschilt per gemeente maar ook binnen een gemeente kan verschillen, afhankelijk van het soort evenement.

Aanvullende voorwaarden

In de gemeente Meerssen vindt bij een evenementenaanvraag ten eerste een risico-inventarisatie plaats, voorgeschreven door de veiligheidsregio. Vervolgens geven alle hulpdiensten en de politie advies, ook specifiek op het gebied van drugs. Bij een risico op drugsgebruik op het betreffende evenement worden er aanvullende voorwaarden opgenomen in de vergunning. Bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van beveiliging, toegangscontrole en de inbeslagname van drugs.

Enkele gemeenten geven aan dat het niet wordt opgenomen in de vergunningsvoorwaarden, maar in het veiligheidsplan van de organisatoren. In één gemeente worden de voorschriften uitsluitend mondeling besproken. De meest genoemde voorwaarden zijn voorwaarden over de inzet van de beveiliging (90%), over de handhaving van overtredingen omtrent drugs (78%) en over de inzet van communicatiemiddelen (77%). Er zijn geen verschillen gevonden tussen gemeenten met ervaring met grote evenementen als het gaat om het opnemen van voorwaarden ten aanzien van drugsgebruik.

Twee derde van de gemeenten die voorwaarden opnemen in de vergunning, doen dit bij zowel evenementen met toegangscontrole ('gesloten') als evenementen zonder toegangscontrole ('open'). Een vijfde van de gemeenten doet dit alleen bij evenementen met toegangscontrole. De overige 15% zegt dat het maatwerk is of dat met name voor de grote evenementen (B,C) voorwaarden worden opgenomen. Dat kunnen ook evenementen zonder toegangscontrole zijn als daar het risico op drugsgebruik en -handel groot is.

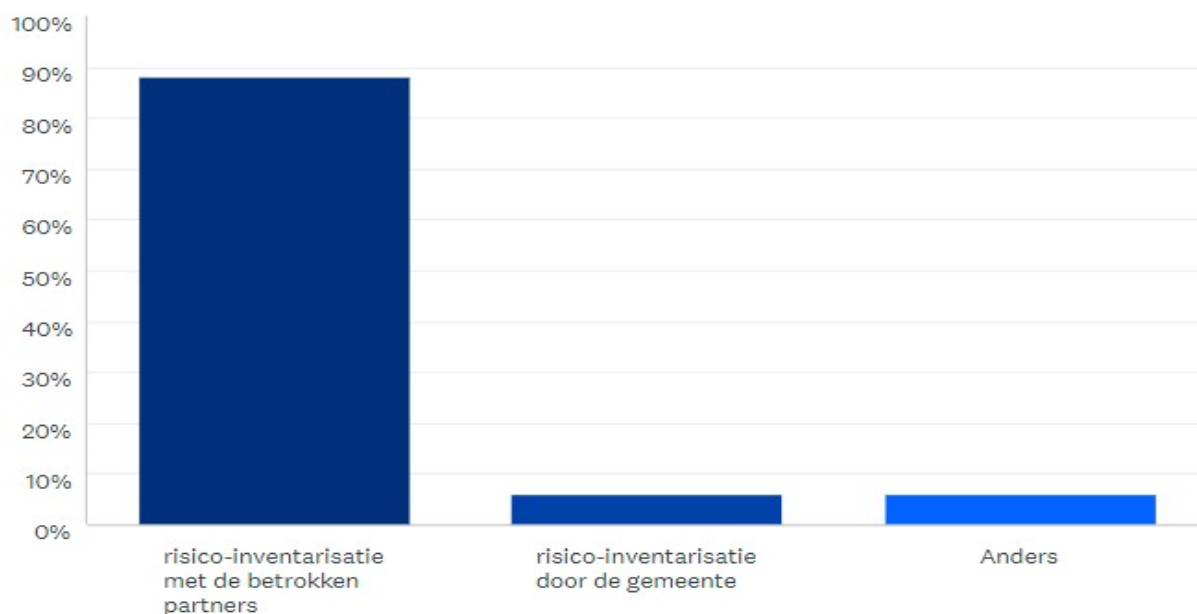
“Open’ of ‘Gesloten’?

Bij evenementen die op open terrein plaatsvinden, kunnen bezoekers overal en vanuit iedere weg het festival bezoeken. Dit brengt een zeker risico met zich mee ten aanzien van het gebruik van drugs, omdat toezicht en handhaving hierbij een stuk lastiger is. Daarbij is op een besloten terrein een verbod voor drugs eenvoudiger te communiceren, bijvoorbeeld in de huisregels. Een mogelijk alternatief is het afsluiten van (delen van) het terrein. Bij de TT in Assen wordt een proef met deels gesloten terrein bij de TT overwogen. Het afsluiten van delen van het terrein betekent immers hogere kosten voor de organisator, omdat meer beveiliging moet worden ingezet. De kernvraag die hieraan ten grondslag ligt gaat dus over de gezamenlijke verantwoordelijkheid en gedeeld eigenaarschap bij grote publieke evenementen.

Samenwerking en afspraken

Een risico-inventarisatie is voor nagenoeg alle gemeenten leidend voor de afspraken die worden gemaakt omtrent het tegengaan van drugsgebruik. Verreweg de meesten doen dit samen met de organisator (88%), enkele gemeenten maken deze inventarisatie zelf.

Figuur 2.3 Hoe bepaalt de gemeente welke afspraken er moeten worden vastgelegd?



Ook de afspraken die uit deze risico-inventarisatie voortvloeien komen in gezamenlijkheid tot stand: 90% doet dit in een multidisciplinair team waarin verschillende partners (zoals de politie, de GGD, de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR)) zijn betrokken. De overige gemeenten maken bilateraal afspraken met de organisator.

De evenementencoördinator als spin in het web

In de gemeente Gemert-Bakel werkt men met een evenementencoördinator (officieel ‘medewerker evenementenvergunningen’) die alle (aan)vragen over vergunningen binnenkrijgt, hierop adviseert en de vergunning verleent. Indien nodig organiseert deze functionaris multidisciplinaire overleggen. Eind 2018 is het evenementenbeleid vastgesteld in de gemeenteraad. Hierbij is direct de integraliteit gezocht met alle

betrokken veiligheidspartners zoals politie, brandweer, GHOR, GGD, waarmee in een vroeg stadium het gezamenlijk belang kon worden vastgesteld en naar buiten als één overheid kon worden opgetreden.

Gemeenten die grote evenementen organiseren, wijken hierin niet af van gemeenten met kleine evenementen. Gemeenten die naar eigen zeggen met drugs- gebruik en/of handel te maken hebben lijken verhoudingsgewijs vaker in multidisciplinaire teams afspraken te maken (95% versus 75%), maar dit verschil is niet statistisch significant.

Veiligheidsplan

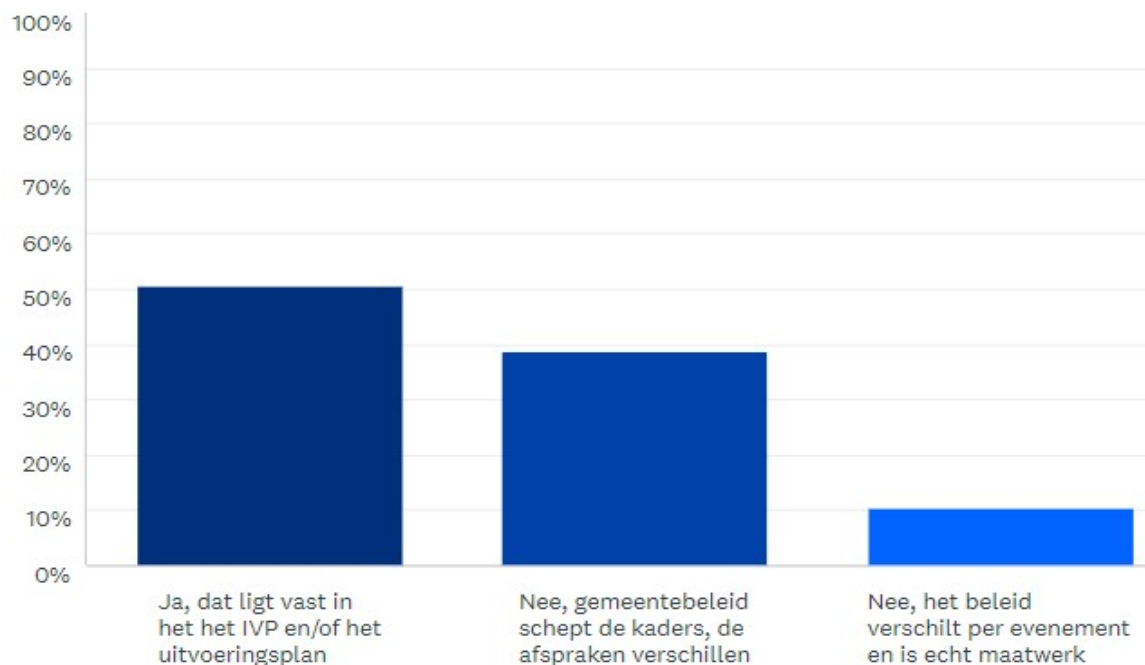
Grofweg twee derde van de gemeenten (69%) legt de afspraken over de veiligheid op een evenement alleen bij hoog risico-evenementen (B of C) vast in een veiligheidsplan. De overige 31% doet dit bij alle evenementen. In de meeste gevallen is de organisator de opsteller van dit plan (87%), in 5% van de gevallen doet de gemeente dit zelf. In een aantal gemeenten (6%) verschilt dit per situatie. Deze afspraken zijn doorgaans operationeel van aard. Wanneer we de respondenten vragen de drie belangrijkste onderwerpen in het veiligheidsplan te benoemen worden de inzet van hulpdiensten, politie en beveiliging vaak genoemd. De afspraken zijn dus veelal gericht preventie en op het handhaven van de fysieke veiligheid en het voorkomen van rampen als gevolg van bijvoorbeeld brand of weersomstandigheden. In dat verband worden scenario's en calamiteiten- en ontruimingsplannen (voor noodsituaties, slecht weer, ontruiming et cetera) vastgelegd. Afspraken over het gebruik van drugs - die een derde van de gemeenten ook vastlegt in het veiligheidsplan, zie hiervoor paragraaf 2.2., komen in deze top 3 niet voor. Dit houdt mogelijk verband met het feit dat afspraken over de aanpak van drugs in de praktijk op operationeel niveau veelal worden gemaakt met de betrokken professionals, bijvoorbeeld in de briefings en multidisciplinaire overleggen.

De meeste gemeenten (84%) lezen mee met de door de organisator opgestelde plannen en scherpen deze aan indien nodig; veelal wordt hiervoor vooraf een format opgesteld dat organisatoren kunnen gebruiken. In een aantal gemeenten (9%) kunnen organisatoren een training volgen. In een van de interviews lichtte een beleidsadviseur dit toe. "Gezien het aantal evenementen dat we in de regio organiseren en de vragen die we hierover krijgen van organisatoren kwam het idee om een training te voorzorgen al snel bovendrijven. Op deze manier ontvangen de organisatoren allemaal op één moment dezelfde informatie en worden wij als gemeenten niet overstelpt met vragen." Volgens 14% is het opstellen van het veiligheidsplan voorbehouden aan de organisator en heeft de gemeente er dan ook geen bemoeienis mee.

Beleidsmatige inbedding

Het vergunningenbeleid is in de helft van de gemeenten voor ieder evenement hetzelfde en ligt vast in het Integraal Veiligheidsplan of het Uitvoeringsplan. Bij 39% van de gemeenten verschillen de afspraken per evenement en geeft het gemeentebestuur uitsluitend de kaders aan. In 10% van de gemeenten verschillen de voorwaarden per evenement en is het maatwerk.

Figuur 2.4 Hoe worden de voorwaarden met betrekking tot drugs vastgelegd?



Van de gemeenten die aangaven dat er in het beleid aandacht is voor drugs op evenementen geeft 22% aan op regionaal niveau afspraken te hebben gemaakt omtrent de aanpak ervan. In 45% van de gemeenten is het beleid op dit vlak uitsluitend lokaal. Bijna een derde van de respondenten (33%) weet niet of er sprake is van regionaal beleid.

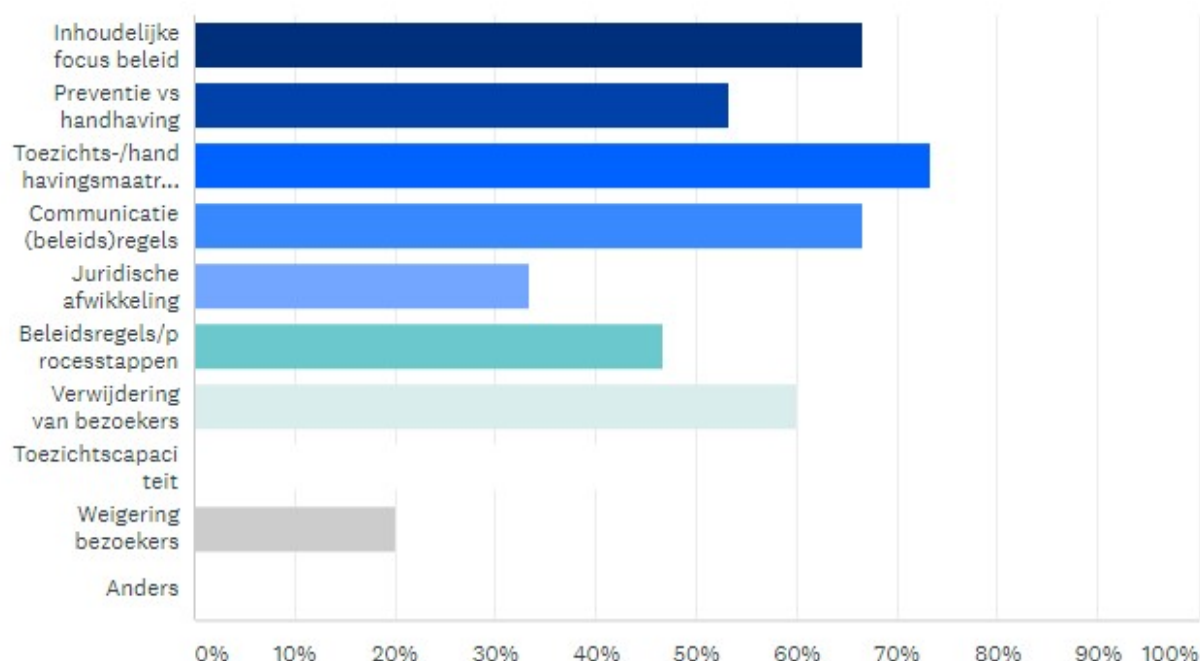
Samenwerken in de regio

Regionale samenwerking kan op verschillende manieren. In de gemeente Gemert-Brakel wordt de risicoscan van de veiligheidsregio Brabant Zuidoost uitgevoerd. Bij een A-evenement wordt in principe geen advies ingewonnen, tenzij er sprake is van een uitzonderlijke situatie. Gaat het om een B- of C-evenement, dan geeft iedere veiligheidspartner afzonderlijk een advies op maat en neemt de gemeente deze adviezen over in de vergunningsvoorwaarden.

Ook in de gemeente Meerssen volgt men een vaste, regionaal afgestemde, werkwijze. “Sommige evenementenorganisatoren ervaren dat zij onaantastbaar zijn, omdat het evenement ‘toch wel’ door gaat. Onze burgemeester is hier echter heel strikt in: de aanvragen moeten via de veiligheidsregio voor advies en binnen de bepaalde termijnen worden aangevraagd en afgehandeld worden”, aldus Carlo Poolen, coördinator vergunningen, gemeente Meerssen.

De afspraken kunnen over van alles gaan, variërend van de inzet van specifieke toezichts- en handhavingsmaatregelen als predictive profiling (controles op basis van afwijkend of verdacht gedrag van bezoekers) of fouilleren tot de inhoudelijke focus van beleid (zoals de aanpak van het gebruik, de handel of beide). Ook de communicatie van beleid naar de bezoekers is een veelgenoemd punt in dit verband.

Figuur 2.5 Onderwerpen regionale afspraken

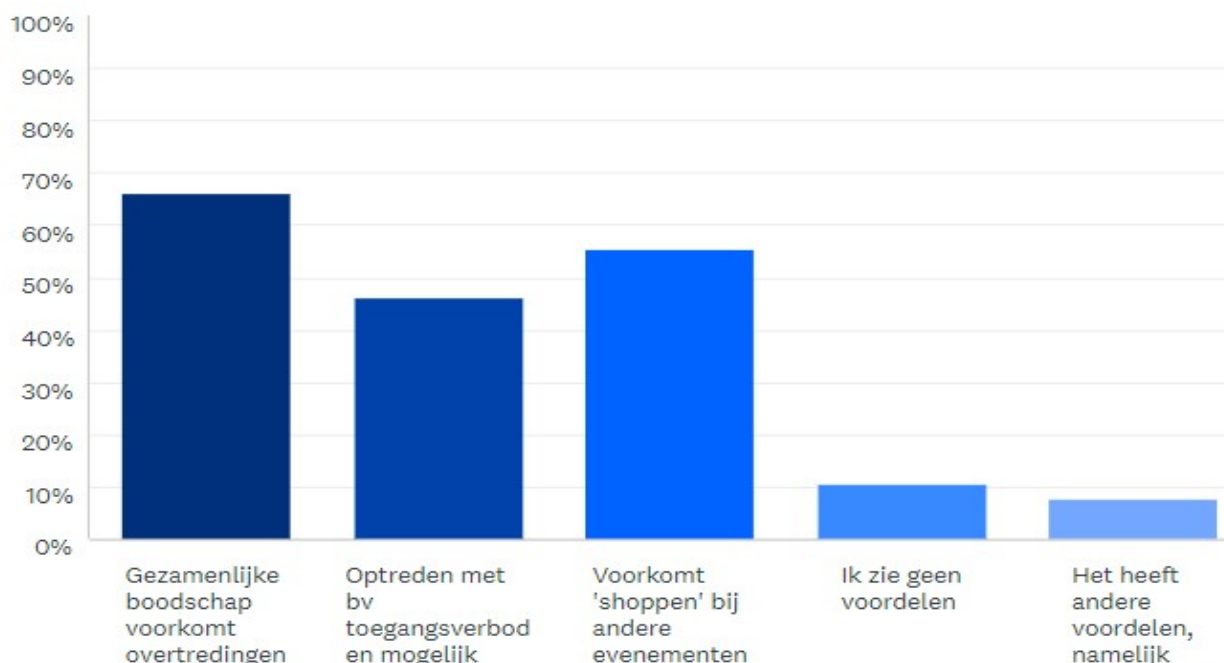


Op de vraag of organisatoren in de regio verenigd zijn, geeft 11% van de gemeenten aan dat dit het geval is. Volgens twee derde van de gemeenten (62%) is van regionale samenwerking echter geen sprake. Wel geven vijf gemeenten van deze laatste groep aan dat de mogelijkheid wordt onderzocht. De overige gemeenten weten niet in hoeverre er in hun regio door organisatoren wordt samengewerkt.

Organisatoren verenigd in 'Front of House'

In 'Front of House' hebben de grote dancefestivals van Brabant zich verenigd. In 2020 zijn de organisatoren gezamenlijk een pilot gestart, gericht op overlast veroorzakende gebruikers en de dealers. De samenwerking maakt het mogelijk deze personen de toegang te ontzeggen op alle festivals in dat seizoen. De beveiligingsbranche is hierbij dus ook nauw betrokken.

Figuur 2.6 Redenen voor regionale samenwerking



Samenwerken heeft veel voordelen volgens gemeenten. De belangrijkste:

- Hetzelfde beleid geeft een heldere boodschap aan de bezoeker en voorkomt daarmee (een deel van de) overtredingen (66%)
- Hetzelfde beleid voorkomt dat bezoekers gaan 'shoppen' bij andere evenementen waar het beleid minder stringent is (55%)
- Hetzelfde beleid in de regio maakt het gemakkelijker om overtredingen aan te pakken (bijvoorbeeld door middel van toegangsverboden) (46%)

Regionale netwerkbijeenkomst

De Veiligheidsregio Twente organiseert sinds 2019 jaarlijks een regionale netwerkbijeenkomst voor toezichthouders met als doel om elkaar te ontmoeten, van elkaar te leren en meer uniformiteit aan te brengen in het beleid en de uitvoering. De bijeenkomst van 2020 is specifiek gericht op evenemententoezichthouders.

3 TOEZICHT

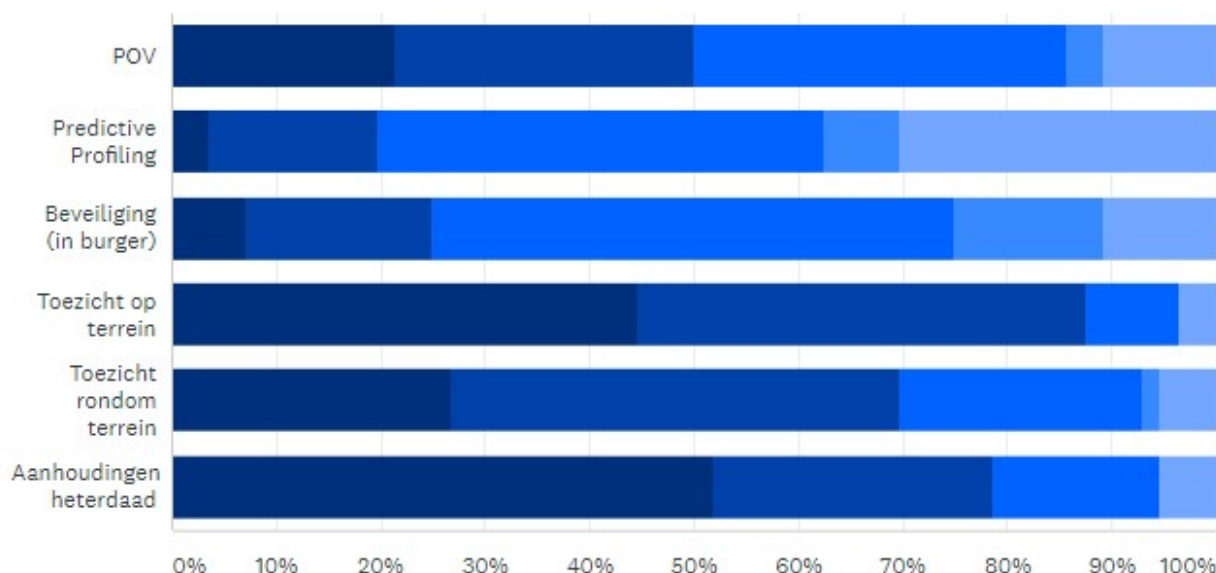
3.1 TOEZICHTS- EN HANDHAVINGSSTRATEGIEËN

Zowel de gemeente zelf als de organisator van het evenement is betrokken bij het toezicht op en rondom het evenement.

Toezicht door de organisator van het evenement

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de meest toegepaste toezichts- en handhavingsstrategieën.

Figuur 3.1 Hoe wordt door de evenementenorganisatoren zelf toezicht gehouden op evenementen?



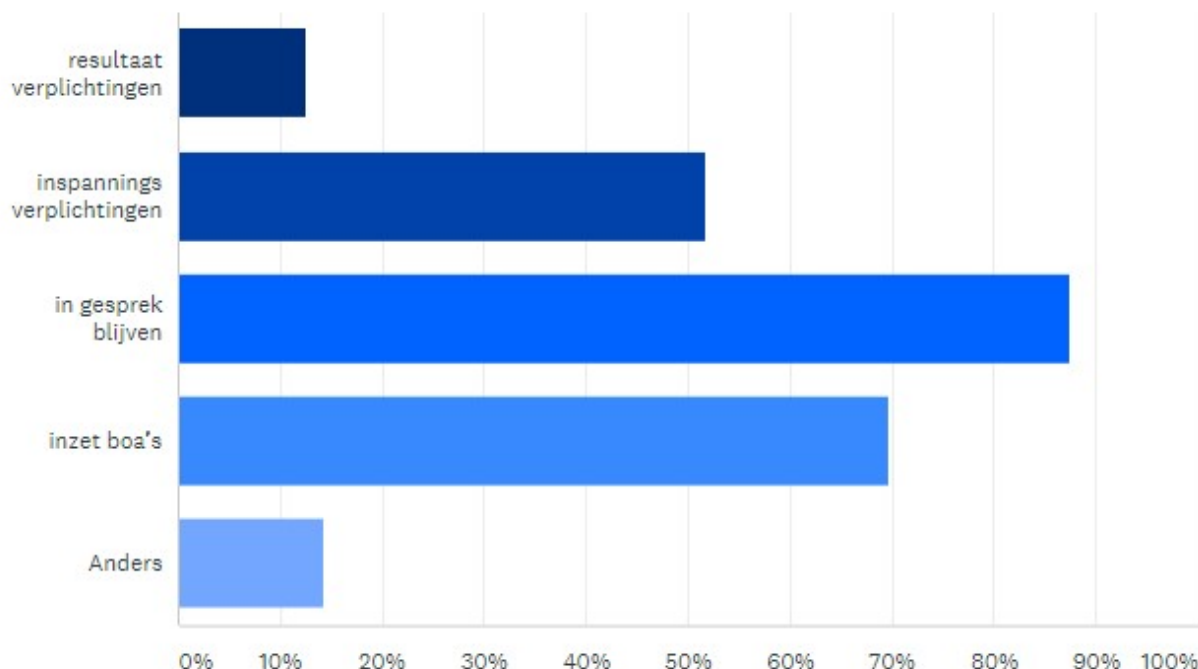
Het meest genoemd in deze context zijn aanhoudingen en overdracht aan politie bij gebruik of verhandeling op heterdaad (53% past deze altijd toe), preventief zichtbaar toezicht op het evenemententerrein (volgens 45% altijd), toezicht rondom het evenemententerrein (27%) en privaatrechtelijke Oppervlakkige Veiligheidsfouillering (POV) bij de toegangscontrole (22%). In één van de gemeenten wordt een drugshond ingezet.

Als het gaat om de naleving van afspraken omtrent het toezicht en de handhaving van het beleid is de helft van de gemeenten van mening dat dit op grote hoog risico-evenementen beter gebeurt dan bij kleinere laag risico-evenementen. Een derde (35%) van de gemeenten ziet hiertussen echter geen verband en 10% ziet juist bij de kleinere evenementen een betere naleving door de organisatoren.

Toezicht op naleving van afspraken

Gemeenten zien erop toe dat evenementenorganisatoren zich aan de afspraken houden. Dit doen zij op verschillende manieren.

Figuur 3.2 Hoe zien gemeenten toe op de naleving van afspraken door de organisator?



Bijna alle gemeenten zijn zelf met een delegatie aanwezig en gaan er in gesprek met de organisatie om zo een vinger aan de pols te houden (88%). Ruim twee derde van de gemeenten zetten zelf BOA's in voor controle, toezicht en handhaving van de regels (70%). Meer dan de helft (52%) van de gemeenten neemt inspanningsverplichtingen op in de vergunningsvoorwaarden en/of het veiligheidsplan. Aan het opnemen van resultaatverplichtingen waagt slechts 13% van de gemeenten zich. Het is niet bekend om wat voor soort resultaatverplichtingen het dan gaat.

De gemeentelijk Liaison en de Officier van Dienst

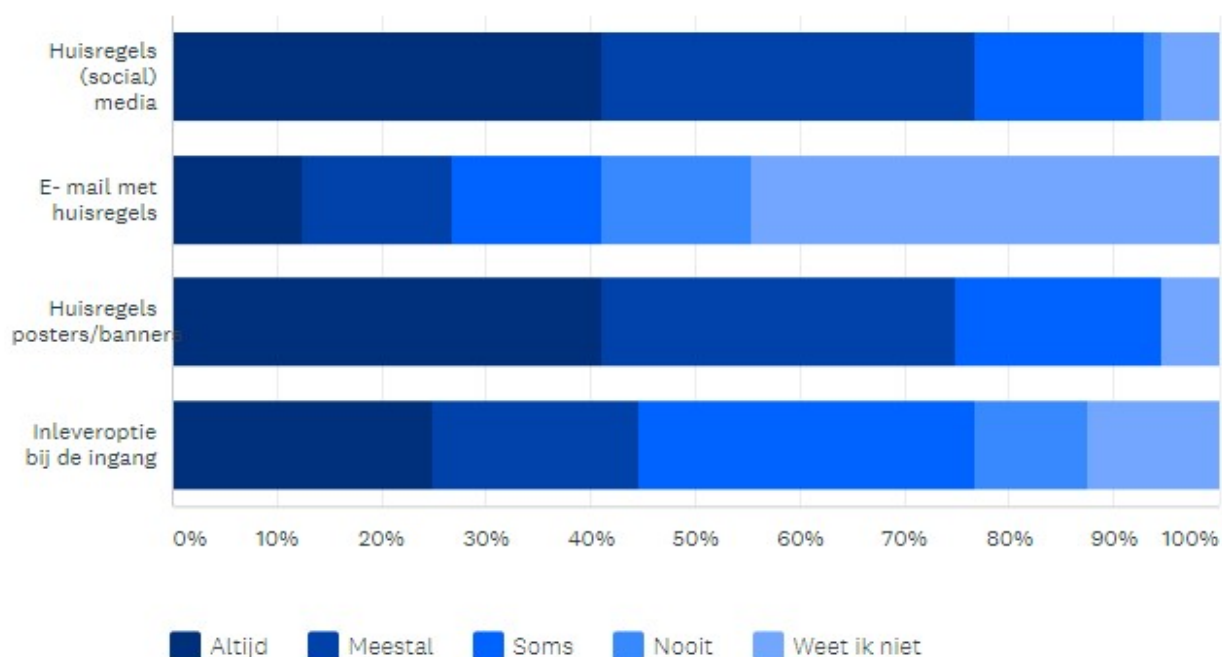
Als de complexiteit tijdens het evenement en/of de te leveren prestatie (extra) aandacht en afstemming behoeven dan komt in Enschede de gemeentelijke liaison in beeld. De liaison heeft dan tijdens de uitvoering van het evenement een proactieve rol in het monitoren en signaleren van knel-/ aandachtspunten. De liaison monitort het evenement en de (uitvoerings)organisatie en zal proactief adviseren en zo nodig handelend laten optreden door bevoegde toezichthouders en/of hulpdiensten. De liaison is vaste deelnemer van het veiligheidsoverleg. Gebeurt er tijdens een evenement iets waar de organisator zelf geen rol in kan pakken (Bijvoorbeeld een GRIP-situatie - een situatie die dusdanig ernstig is dat een gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) noodzakelijk is - dan komt de Officier van Dienst in beeld en neemt deze de regie van de organisatie over. De liaison adviseert dan de OvD en de organisatie en informeert de burgemeester.

3.2 MAATREGELEN

Veel van de maatregelen zijn gericht op preventie. Zo worden op de website van de organisator en via social media de huisregels en het beleid omtrent drugs gecommuniceerd (77% doet dit altijd of meestal), vindt er communicatie van de huisregels plaats via posters, banners of andere communicatiemiddelen (75% altijd of meestal), wordt gebruik gemaakt van vrijwillige inleverdepots (44% altijd of meestal) en krijgen bezoekers

vooraf een e-mail waarin huisregels en het beleid ten aanzien van drugs zijn omschreven (27% altijd of meestal).

Figuur 3.3 Welke preventiemaatregelen zetten organisatoren in?



Ondanks de preventieve inspanningen zullen er volgens de respondenten altijd drugs aanwezig blijven bij evenementen. “Het is een illusie te denken dat een festival drugsvrij is. Er zullen altijd mensen zijn die ze het festivalterrein op krijgen”, aldus een van de respondenten.

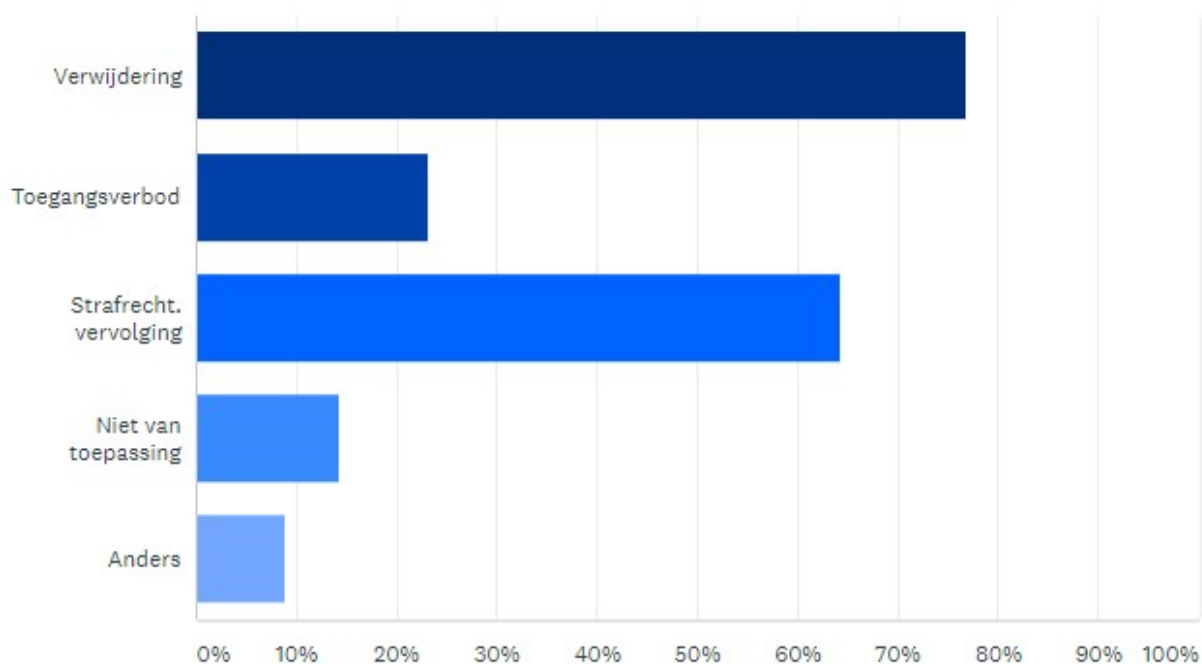
Gedogen of zerotolerance?

De gemeente Leeuwarden voert een zerotolerance beleid ten aanzien van drugs bij evenementen met als doel drugsvrije evenementen (met uitzondering van de softdrugs). Dat betekent dat er voor harddrugs én lachgas hard beleid wordt gevoerd. Treft de evenementenorganisator of beveiliging harddrugs aan bij de toegangscontrole of op het terrein, dan moeten de drugs worden ingeleverd, wordt de persoon de toegang tot het terrein ontzegd of verwijderd als deze al op het terrein is. Afhankelijk van de hoeveelheid zullen politie en OM deze persoon een strafrechtelijke vervolging opleggen.

Ook het 3-Daagse Dancefeest Wish Outdoor in Beek en Donk hanteert een zerotolerancebeleid, waarbij alle verboden drugs die worden onderschept bij de toegangscontrole worden ingenomen. De beschikbare handhavingscapaciteit focust zich met name op de aanpak van dealers, waarbij zowel op als rondom het evenemententerrein de politie zogeheten ‘Spottersteams’ inzet. De gemeente streeft voor de toekomst naar een drugsvrij festival, maar daarvoor moet de bezoeker zelf ook doordrongen zijn van de (gezondheids)voordelen van een drugsvrij-festival en daarin is volgens de gemeente nog een wereld te winnen.

Festivalorganisatoren zetten diverse handhavings- en toezichtsmiddelen in om het gebruik en de handel op te sporen.

Figuur 3.4 Welke sancties worden er toegepast in geval van overtreding?



Verwijdering van het festivalterrein zonder mogelijkheid van terugkeer werd in dit verband het meest genoemd (77%), gevolgd door het doorzetten van zaken voor strafrechtelijke vervolging (64%). Bijna een kwart van de gemeenten (23%) legt een toegangsverbod op voor hetzelfde evenement een jaar later, voor evenementen van dezelfde organisator of voor andere evenementen in de regio.

Verband tussen ervaring met hoog-risico-evenementen en het toezichts- en handhavingsbeleid

Minder ervaren gemeenten voeren doorgaans meer reactief beleid en acteren met name op het moment dat er een incident plaatsvindt. Gemeenten met ervaring maken andere (politieke) keuzes en investeren meer in preventie, bijvoorbeeld in de vorm van een evenementencoördinator of liaison.

Drugs voor handel vooraf verstoep

De handel in drugs wordt soms al weken van tevoren voorbereid. Nog voordat een festivalterrein wordt omheind, graven drugsdealers tassen in of verstoppen ze deze tussen het bladerdek in bomen. De gemeenten met veel ervaring met dit soort evenementen zijn hier alert op en zien dus ook al ver van tevoren toe op verdachte bewegingen op en rondom het toekomstige festivalterrein.

Hoe duurzamer de relatie, hoe effectiever de handhaving van het beleid

Gemeenten die veel grootschalige evenementen organiseren, doen dit vaak met steeds dezelfde evenementenorganisatoren, die op hun beurt dezelfde beveiligingsbedrijven inhuren. Alle spelers zijn gebaat bij deze samenwerking en spannen zich maximaal in om het evenement succesvol te laten verlopen. Op die manier ontstaat een duurzame relatie tussen gemeenten, organisatoren en beveiligingsbedrijven en wordt veel kennis vergaard en geborgd binnen het samenwerkingsverband. Het gaat dan om kennis over handhavingstrategieën, maar bijvoorbeeld ook om kennis over dealers die op de verschillende evenementen

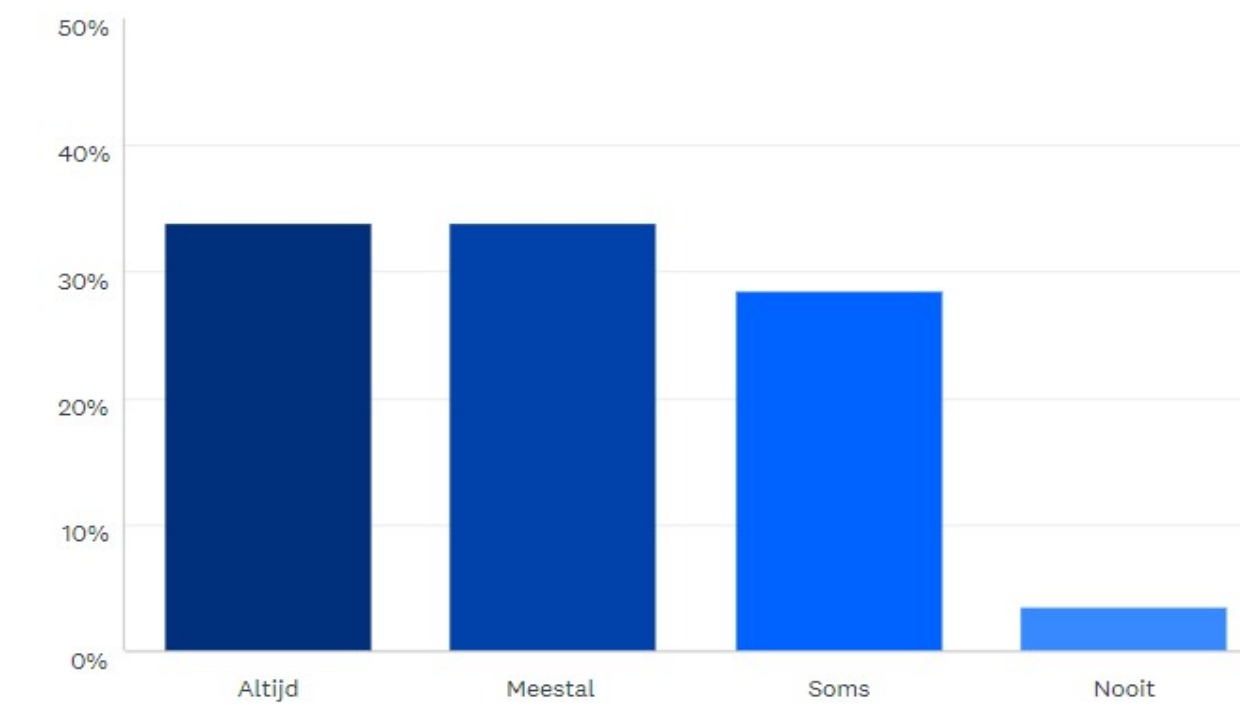
hun drugs proberen te verkopen. Hierdoor kan men gericht en effectiever handhaven. Bovendien maakt een dergelijke duurzame relatie regionale afstemming van beleid mogelijk, waardoor dealers minder voet aan de grond krijgen (ze worden regionaal bekend) én bezoekers bij alle festivals in de regio worden geconfronteerd met dezelfde regels en sancties.

4 EFFECTIVITEIT

4.1 METEN

Na een evenement volgt doorgaans een evaluatie, waarin wordt nagegaan wat goed ging, wat niet en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken. Toch blijkt dit niet standaard te gebeuren. Van de gemeenten die deelnamen aan de enquête zegt 32% dit altijd te doen, 34% meestal en 31% soms. Enkele gemeenten (4%) doen dit naar eigen zeggen nooit.

Figuur 4.1 Wordt het evenement geëvalueerd?



De resultaten van deze evaluatie worden in zo'n twee derde van de gemeenten gedeeld met de evenementorganisator. Voor een derde van deze gemeenten blijft het hierbij, ongeveer een derde deelt ze daarnaast ook nog met het College van B&W en/of de driehoek (30%). Slechts enkele gemeenten brengen verslag uit naar de gemeenteraad. In een kwart van de gevallen (26%) blijft het bij een mondelinge evaluatie en wordt er niets op schrift gedeeld.

4.2 OPBRENGSTEN MAATREGELEN

Monitoren van afspraken

Het bepalen van de effectiviteit richt zich met name op het monitoren van de afspraken. “Bij grote evenementen lopen we vooraf een schouw en gaan we na of alle voorschriften zijn uitgevoerd. Tijdens het evenement voert een integraal team de controles uit en houdt toezicht. Eventuele aandachtspunten worden direct besproken en opgelost. En we sluiten altijd af met een eindevaluatie”, aldus een van de gemeenten.

Leren van evalueren

In Enschede worden de afspraken die vanuit de vergunningsvoorwaarden zijn gemaakt elk jaar geëvalueerd en worden aandachtspunten voor het jaar erop meegegeven aan de organisator en de vergunningverlener, die er vervolgens mee aan de slag gaat. De gemeente kijkt dan ook welke verbeteringen er voor de vergunning voor het jaar erop nodig zijn. Zoals het besluit om geen spandoeken op te hangen bij The Military - een jaarlijks terugkerend internationaal springconcours in Boekelo, omdat dit de paarden angstig kan maken met alle veiligheidsrisico's van dien. "Dit was geen gemeentelijk besluit, maar een besluit van de paardensportbond KNHS (Koninklijke Nederlandse Hippische sportfederatie). Het gaat erom het eigenaarschap op de juiste plek te leggen", aldus Gerard Kruse, die vanuit de gemeente toeziet op de afspraken. "En bewustwording van het feit dat er naast de evenementenvergunning ook eisen en voorwaarden zijn die een organiserende sportbond zelf stelt".

Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop evenementenorganisatoren de preventie en handhaving organiseren. Niettemin komt het volgens betrokkenen wel eens voor dat een organisator de gemaakte afspraken niet nakomt: driekwart geeft aan dat dit soms het geval is. "Wij hebben de organisator een keer opgedragen per direct afspraken na te komen, met de boodschap dat ze anders de rekening gepresenteerd zouden krijgen van de kosten die wij dan zouden maken", aldus een van de gesprekspartners. Slechts enkele gemeenten hebben wel eens een vergunning ingetrokken en een andere organisator in de arm genomen, maar dit zijn uitzonderingen. Meestal volgt een goed gesprek waarin wordt gezien welke lessen er kunnen worden getrokken en hoe het een volgende keer beter kan (88%). "Er is een goede verhouding met de organisatoren", zo geeft een van de gesprekspartners aan. Gemeenten met veel ervaring met het organiseren van groot risico evenementen verschillen overigens in het nakomen van afspraken niet significant van kleine gemeenten.

Effect moeilijk vast te stellen

Afspraken maken over inspanningsverplichtingen betekent nog geen garantie voor het gewenste resultaat. De gemaakte afspraken blijken volgens ongeveer een derde (32%) altijd toereikend om het gebruik van en de handel in drugs tegen te gaan, maar volgens meer dan een derde (40%) is dit slechts soms het geval en nog eens een derde (28%) is van mening dat de afspraken hiervoor eigenlijk (bijna) nooit toereikend zijn. Bekijken we alleen het deel van de gemeenten dat aangeeft op regioniveau afspraken te hebben gemaakt over het tegengaan van verboden drugs op evenementen, dan geeft geen enkele gemeente aan dat de afspraken (bijna) nooit toereikend zijn. Hoewel deze groep te klein is om van een statistisch significant verband te spreken, lijkt het erop dat de organisatiegraad van gemeenten in de regio samenhangt met de tevredenheid over de toereikendheid van afspraken. Om te bezien of ook de ervaring met het organiseren van grote evenementen een rol speelt zoomen we ook nog even in op de gemeenten die de grote (C-)evenementen organiseren. De verdeling wijkt hierbinnen enigszins af van de totale populatie (met 25% die (bijna) nooit antwoordt op de vraag of afspraken toereikend zijn ten opzichte van 28% bij de totale populatie in deze inventarisatie), maar het verschil is statistisch niet significant.

Het blijft volgens gemeenten lastig om effecten van afspraken objectief vast te stellen. Want waar moet je op letten? Het aantal aanhoudingen kan een indicatie van effectieve handhaving zijn, maar betekent ook dat er veel drugs zijn binnengekomen. Daarbij wordt in veel gevallen het gebruik van drugs tot op zekere hoogte gedoogd, omdat keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de inzet van handhaving. Als een dealer wordt gespot en gepakt heeft dat een concrete opbrengst. Maar hoe groot de afschrikwekkende werking is van de communicatie en andere preventieve maatregelen is moeilijk meetbaar. "Drugs worden gebruikt en zijn nu eenmaal lastig te vinden. 100% voorkomen zou een illusie zijn, het maximale doen om het te voorkomen is het hoogst haalbare", aldus een van de gesprekspartners.

5 TOEKOMST

Om in de toekomst de aanpak van het gebruik van en de handel in drugs te kunnen versterken, hebben we bij gemeenten de wensen en mogelijkheden en eventuele praktische en juridische knelpunten geïnventariseerd.

5.1 WENSEN EN MOGELIJKHEDEN

Uit de enquête en de gesprekken met de gemeentelijke adviseurs OOV, evenementencoördinatoren en (juridisch) specialisten op het gebied van vergunningverlening, kwamen de volgende wensen en mogelijkheden naar voren.

[Landelijke richtlijn drugs op evenementen](#)

Een door meer gesprekspartners genoemde wens is die van een landelijke richtlijn met betrekking tot het gebruik van drugs op evenementen. Tot hoever gaat je gedoogbeleid? Of hanteren we een zerotolerancebeleid? Deze richtlijn zou handvatten moeten bieden voor zowel de preventieve als repressieve aanpak van drugshandel en -gebruik. Dit zou de gemeentelijke aansprakelijkheid verkleinen, beter werkbaar zijn en landelijk meer eenduidigheid aanbrengen. Met name kleine gemeenten die in de regio veelal moeten concurreren met de grotere gemeenten als het gaat om bijvoorbeeld kennis en (politie)capaciteit, trekken nogal eens aan het kortste eind en zijn gebaat bij kennisuitwisseling. En ook richtlijnen die gemaakt worden op landelijk niveau zijn alleen uitvoerbaar als de mogelijkheid bestaat van gelijke inzet aan kennis en (politie)capaciteit.

Er is een landelijke richtlijn van het Trimbos-instituut (Alcohol en drugs bij evenementen, leidraad voor gemeenten 2.0), die onder de aandacht kan worden gebracht bij gemeenten. Eén van de vraagstukken die daarin aan bod komt, is opgenomen onder hoofdstuk 1.4 Drugs: strikt of soepel? De ervaring leert dat het zoeken is naar een juiste balans tussen een pragmatische aanpak waarin de opsporing en het gebruik van kleine hoeveelheden drugs gedoogd wordt en een strikter regime waarin flink wordt ingezet op het tegengaan van drugsbezit en het -gebruik. Het is aan de gemeente om hier als vergunningverlener de regie in te nemen en met partijen proberen te komen tot een aanpak die de balans vindt tussen deze afwegingen van zowel juridische als gezondheidskundige aard.

[Uniformiteit in handhavingsarsenaal](#)

Ook een uniform handhavingsarsenaal zou volgens de gesprekspartners wenselijk zijn. Genoemde voorbeelden zijn een verbod voor een volgend evenement of een stadion- of festivalverbod geldend voor het hele land. “Eind 2019 is het Landelijk Handboek Evenementenveiligheid uitgekomen. Het handboek gaat met name in op de vergunningverlening. Handhaving komt in mindere mate aan de orde, terwijl we behoefte hebben aan praktische richtlijnen hierover”, aldus een van de gesprekspartners.

[Meer regionaal samenwerken](#)

Met regionale samenwerking kan de specialistische kennis omtrent het gebruik van en de handel in drugs optimaal worden benut. In veel regio's gebeurt dit al, in andere regio's nog minder. Er is behoefte aan meer onderlinge uitwisseling van kennis en ervaring, bijvoorbeeld over het opstellen van een integraal handelingskader voor alle (veiligheids)partners. Met name bij evenementen die van oudsher gekenmerkt worden door drankgebruik, wordt door veiligheidspartners niet altijd voldoende gekeken naar voorwaarden op het gebruik van drugs, terwijl er wel een verschuiving kan zijn en het goed zou zijn om hierover afspraken te maken met veiligheidspartners.

Meer inzetten op gezondheidsrisico's

Vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid is de aanpak van drugs op evenementen met name gericht op criminele activiteiten, zoals de handel in drugs. Maar om het gebruik - dat de afgelopen jaren sterk is genormaliseerd - effectief te kunnen aanpakken, moet volgens de gesprekspartners ook het gezondheidsaspect meer aandacht krijgen. Bijvoorbeeld met campagnes, waarin het gebruik als 'niet cool' wordt beschouwd en gezond gedrag wordt aangemoedigd. Ook de organisator heeft hierin volgens de gesprekspartners een zorgplicht.

Maatschappelijke discussie over ambiguïteit drugsgebruik

Gebruikers lijken niet altijd te beseffen onder welke omstandigheden deze drugs worden geproduceerd en verhandeld en dat ze hiermee als gebruiker de laatste schakel zijn in een keten van criminele activiteiten. De maatschappelijke discussie hierover zou volgens de respondenten en gesprekspartners meer mogen worden gevoerd, zodat gebruikers zich meer bewust worden hiervan en hierin hun maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid nemen.

5.2 KNEL- EN AANDACHTSPUNTEN

De gesprekspartners signaleren nog een aantal knel- en aandachtspunten die de eerdergenoemde mogelijkheden voor verbetering (vooralsnog) in de weg staan.

Maatschappelijke acceptatie drugs

Het gebruik van drugs wordt meer en meer gezien als iets wat erbij hoort, het is sterk genormaliseerd de afgelopen jaren. In de openbare ruimte wordt het gebruik dan ook steeds meer gedoogd. Dit bemoeilijkt ook de aanpak van drugs op evenementen. Een verbod op het gebruik in de huisregels wordt - in de wetenschap dat het gedoogd wordt - door bezoekers dan ook veelal genegeerd. Zeker op bepaalde festivals is drugsgebruik eerder regel dan uitzondering. Hierop handhaven is dan vrijwel een onmogelijke opgave wanneer niet tegelijkertijd de morele ambiguïteit van het gebruik van drugs maatschappelijk ter discussie wordt gesteld.

Focus op dealen

De aanpak van het gebruik van drugs tijdens evenementen heeft geen topprioriteit. Wanneer geen strafrechtelijke vervolging plaatsvindt bij hoeveelheden onder een bepaalde afgesproken grens (hetgeen samenhangt met capaciteitsgebrek en het prioriteren van andere zaken), dan heeft het immers geen zin om hierop te handhaven. Omdat er in veel regio's is afgesproken om op festivals de focus te leggen op dealen, wordt de politiecapaciteit dan ook daar op ingezet.

Onder de radar

Met maatregelen als predictive profiling, de inzet van speciale 'spotterteams' en toegangscontrole wordt getracht het binnensmokkelen van drugs tegen te gaan, maar het systeem is niet waterdicht. En zijn de drugs eenmaal op het festivalterrein, dan kunnen toezichthouders onmogelijk alles zien; op heterdaad een deal signaleren is bijvoorbeeld erg moeilijk. Bovendien wordt ook buiten het festivalterrein gehandeld. Ook met de maximale inzet van de handhavingscapaciteit blijft een groot deel van de handel in drugs dus onder de radar. Daarbij kost de afhandeling door de politie en OM veel capaciteit. Het is dan ook geen uitzondering dat een arrestant weliswaar van het terrein wordt verwijderd, maar dat geen proces-verbaal wordt opgemaakt en de zaak dus niet juridisch wordt afgewikkeld.

Conflicterende belangen

Gemeenten met een beperkte toezichts- en handhavingscapaciteit kunnen ervoor kiezen de kosten van het toezicht en beveiliging voor een groter deel voor rekening van de organisator te laten komen, door hierover voorwaarden op te nemen in de vergunningverlening. Maar de gemeente wil - bijvoorbeeld vanwege de economische impuls en de maatschappelijke functie van een groot evenement - het evenement natuurlijk ook

graag binnen de gemeentegrenzen houden. En wanneer de organisator zelf te veel kosten moet gaan maken is het niet ondenkbaar dat deze in en andere gemeente voet aan de grond probeert te krijgen. Een gemeente zal dus voortdurende de diverse - soms conflicterende - belangen moeten afwegen.

Niet overal goed zicht op aard en omvang drugsgebruik

Gemeenten hebben niet altijd een goed beeld van de aard en omvang van het gebruik van drugs op de evenementen die in hun gemeente worden georganiseerd. Om dit inzicht te krijgen zul je een evenement meerdere jaren op rij moeten monitoren en gegevens moeten bijhouden over de naleving van de regelgeving. Dit is niet eenvoudig en kost tijd en capaciteit. Gemeenten met jarenlange ervaring met grootschalige risico-evenementen zetten hier meer systematisch op in dan gemeenten met minder ervaring, waardoor de aard en omvang van het probleem bij sommige evenementen onbekend blijft.

Maatwerk

Een bouw- of milieuvergunning is uitgewerkt in specifieke en concrete regels, besluiten en beleid. Een evenementenvergunning daarentegen is per definitie maatwerk, waarbij het de vraag is of je aan de voorkant - voordat de vergunning wordt afgegeven - overal aan hebt gedacht. Grote evenementen zijn vaak complex en vereisen adviezen en veiligheidsplannen vanuit alle expertises. De kans dat er dan een onderdeel wordt gemist of op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd blijft aanwezig. En zelfs als aan de voorkant aan alle eisen wordt voldaan, is er een restrisico. Voor wat betreft het gebruik van drugs wordt dat binnen bepaalde grenzen geaccepteerd, zolang de veiligheidsrisico's beperkt blijven. Voor elk evenement moeten hiervoor steeds opnieuw de risico's worden afgewogen.

Effecten beleid moeilijk vast te stellen

Men vindt het lastig om te bepalen of het beleid effectief is. Afspraken omtrent het tegengaan van het drugsgebruik hebben voornamelijk betrekking op de te plegen inspanningen door de organisator om drugsgebruik en -handel tegen te gaan. Het maken van afspraken in termen van resultaten is een stuk lastiger. Want wat betekent het als er meer drugs worden aangetroffen? Dat er effectief gehandhaafd is of dat de toegangscontrole niet heeft gedeugd? Bovendien is de afschrikwekkende werking van bijvoorbeeld communicatie en andere preventieve maatregelen moeilijk meetbaar.

6 CONCLUSIE

6.1 BELEID

Hierna beantwoorden de vragen van de inventarisatie omtrent de aanpak van drugs op evenementen.

Welk deel³ van de Nederlandse gemeenten hanteert vergunningsvoorwaarden voor organisatoren gericht op het tegengaan van bezit en/of gebruik van verboden drugs in die gelegenheden?

Veruit het grootste deel van de gemeenten hanteert voorwaarden ten aanzien van de vergunningverlening voor een evenement als het gaat om de aanpak van drugs. De meest genoemde voorwaarden zijn voorwaarden over de inzet van de beveiliging, over de handhaving van overtredingen omtrent drugs en over de inzet van communicatiemiddelen.

Hoe kunnen de voorwaarden worden getypeerd en hoe vaak wordt van elk type gebruik gemaakt? Kunnen er m.a.w. binnen een type voorwaarden verschillende 'maten van strengheid' worden waargenomen?

De gemeenten verschillen in de manier waarop ze voorwaarden opnemen over de aanpak van drugs. De helft van de gemeenten heeft voorwaarden opgenomen in de standaard voorschriften in de vergunning, een kwart heeft ze (daarnaast) opgenomen in het aanvullende veiligheidsplan. Enkele gemeenten nemen uitsluitend voorwaarden op in het veiligheidsplan van de organisatoren. In één gemeente worden de voorschriften uitsluitend mondeling besproken.

Hoe verschillen gemeenten met veel ervaring met (grote) evenementen van gemeenten die minder ervaren zijn in het organiseren van evenementen als het gaat om het opnemen van voorwaarden t.a.v. drugsbeleid?

Gemeenten met minder ervaring in het organiseren van grootschalige hoog-risico-evenementen verschillen in de aanpak van drugs ten opzichte van gemeenten met meer ervaring. Hoe meer ervaring, hoe meer er wordt geïnvesteerd in preventie. Zoals in de vorm van de inzet van meer toezichtscapaciteit om de handel in drugs tegen te gaan, tijdens én voorafgaand aan het evenement, op het evenemententerrein én in de nabije omgeving. Gemeenten die veel grootschalige evenementen organiseren hebben vaak een duurzame relatie opgebouwd met organisatoren en beveiligingsbedrijven, waarbij gedeelde kennis en gezamenlijke afspraken een versterkend effect hebben op de handhaving en naleving van regelgeving.

Zijn er verschillen voor wat betreft de eisen aan de evenementenvergunning en drugs tussen vrij toegankelijke evenementen (zonder toegangscontrole) en besloten evenementen (met toegangscontrole)?

Twee derde van gemeenten die voorwaarden opnemen in de vergunning doen dit voor zowel evenementen met als evenementen zonder toegangscontrole. De overige gemeenten stellen uitsluitend eisen in geval van toegangscontrole óf passen maatwerk toe, waarbij de aan- of afwezigheid van toegangscontrole geen rol speelt.

Op welke wijze adviseren de veiligheidspartners (politie/ brandweer/ GHOR/ GGD/ verslavingsinstelling) de gemeente t.a.v. een evenementenvergunning en de positie van drugs hierin?

Bij nagenoeg alle gemeenten is de risico-inventarisatie leidend voor de afspraken die worden gemaakt omtrent het tegengaan van drugsgebruik. Verreweg de meesten doen dit samen met de organisator. De afspraken die uit deze risico-inventarisatie voortvloeien komen in veruit de meeste gemeenten tot stand in een multidisciplinair team, waarin verschillende partners (zoals politie, brandweer en GHOR) zijn betrokken.

Is het vergunningenbeleid gebaseerd op een door de gemeente vastgesteld beleidskader (evenementenbeleid dan wel drugsbeleid)? Hoe verhoudt de evenementenvergunning zich tot het lokale drugsbeleid van de gemeente (zoals bijvoorbeeld het verbod op openlijk drugsbeleid in de APV)?

³ Beleidsmatig is behoefte aan een voldoende betrouwbaar beeld onder een dwarsdoorsnede van de Nederlandse gemeenten, naar omvang en geografische spreiding. Volledigheid en/of representativiteit van de bevindingen zijn voor het PAO geen vereiste.

Het vergunningenbeleid is in de helft van de gemeenten voor ieder evenement hetzelfde en ligt vast in het Integraal Veiligheidsplan of het Uitvoeringsplan. Voor 39% van de gemeenten verschillen de afspraken per evenement en geeft het gemeentebeleid uitsluitend de kaders aan. Dit kan in de praktijk betekenen dat de regels afwijken van de bepalingen in de APV.

[Wat zijn knel- en aandachtspunten ten aanzien van het beleid?](#)

De knel- en aandachtspunten zijn samengenomen onder paragraaf 6.4.

6.2 TOEZICHT

Hierna beantwoorden we de vragen met betrekking tot het toezicht op het gebruik en de handel van drugs op evenementen.

[Hoe wordt door de evenementenorganisatoren toezicht gehouden op bezit en gebruik van verboden drugs tijdens het evenement?](#)

Evenementenorganisatoren maken gebruik van beveiligingsbedrijven die bij de toegang en op het evenemententerrein toezicht houden. Wanneer en hoe er wordt ingegrepen is afhankelijk van de afspraken die zijn gemaakt tussen gemeente, de organisator en eventuele andere partijen.

[Hoe zien gemeenten toe op de naleving van de voorwaarden gericht op het tegengaan van het bezit en/of gebruik van verboden drugs?](#)

Bijna alle gemeenten zijn zelf met een delegatie aanwezig en gaan er in gesprek met de organisatie om zo een vinger aan de pols te houden. Iets meer dan de helft van de gemeenten neemt inspanningsverplichtingen op in de vergunningsvoorwaarden en/of het veiligheidsplan. Aan het opnemen van resultaatverplichtingen waagt slechts een klein deel van de gemeente zich. Na afloop volgt veelal een evaluatie waarbij wordt nagegaan of aan de verplichtingen is voldaan.

[Welke sancties leggen gemeenten op aan de vergunninghouder wegens onvoldoende naleving van deze voorwaarden? Hoe en hoe vaak leggen gemeenten sancties op aan de vergunninghouder wegens onvoldoende naleving van deze voorwaarden?](#)

Enkele gemeenten hebben wel eens een vergunning ingetrokken en een andere organisator in de arm genomen, maar in veruit de meeste gevallen volgt een goed gesprek waarin wordt gezien welke lessen er kunnen worden getrokken en hoe het een volgende keer beter kan. Het streven is altijd een goede, duurzame relatie.

[Wat zijn knel- en aandachtspunten ten aanzien van het toezicht?](#)

De knel- en aandachtspunten zijn samengenomen onder paragraaf 6.4.

6.3 EFFECTIVITEIT

[Hoe toetsen gemeenten de effectiviteit van de gehanteerde voorwaarden? En hoe waarderen gemeenten de effectiviteit van de gehanteerde voorwaarden?](#)

Na een evenement volgt doorgaans een evaluatie, waarin wordt nagegaan wat goed ging, wat niet en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken. Het bepalen van de effectiviteit richt zich met name op het monitoren van de afspraken met betrekking tot inspanningsverplichtingen. Men vindt het lastig om te bepalen of het beleid en het toezicht ook daadwerkelijk effect hebben gehad. Met name preventieve maatregelen laten zich lastig meten. Niettemin zijn gemeenten over het algemeen tevreden over de wijze waarop evenementenorganisatoren de preventie en handhaving organiseren.

[Hoe verschillen gemeenten met veel ervaring met \(grote\) evenementen van gemeenten die minder ervaren zijn in het organiseren van evenementen als het gaat om het in kaart brengen van de effectiviteit?](#)

Met de inventarisatie werden geen significante verschillen tussen meer en minder ervaren gemeenten gevonden. Wel is het volgens onze gesprekspartners aannemelijk dat gemeenten met veel ervaring op dit vlak doorgaans meer bedreven zijn in het monitoren van een evenement dan gemeenten met minder ervaring.

Wat zijn knel- of aandachtspunten bij het toetsen van de effectiviteit van beleid?

Effecten laten zich niet eenvoudig meten, hetgeen in het bijzonder geldt voor preventieve maatregelen. Daarbij zijn hiervoor tijd en expertise nodig. Men beperkt zich doorgaans dan ook tot het evalueren van de gemaakte afspraken.

6.4 TOEKOMST

Welke mogelijkheden zien gemeenten om door middel van vergunningsvoorwaarden het bezit en/of gebruik van verboden drugs tijdens evenementen terug te dringen?

Meer landelijke richtlijnen en uitwisseling van kennis en ervaring vinden gemeenten belangrijk. Het geeft gemeenten houvast en verkleint de gemeentelijke aansprakelijkheid. Eenduidig beleid geeft bovendien een sterker signaal af over wat wel en niet is toegestaan. In een aantal regio's leeft dan ook de wens voor meer samenwerking.

Welke juridische of praktische knelpunten zien gemeenten die het hanteren van meer effectieve vergunningsvoorwaarden in de weg staan?

De maatschappelijke acceptatie van drugs en het beleid dat geen prioriteit geeft aan de aanpak van het gebruik - onder meer ingegeven door een gebrek aan politie- en OM-capaciteit - bemoeilijken het terugdringen van het gebruik van drugs op evenementen. Waardoor de vraag en daarmee de handel in stand blijven.

Welke andere behoeften hebben gemeenten voor de succesvolle aanpak van drugsgebruik op evenementen?

Een maatschappelijke discussie over de onwenselijkheid van het gebruik van drugs (vanwege het negatieve gezondheidseffect én de morele plicht om je te distantiëren van de criminele activiteit die ermee gepaard gaat) wordt essentieel gevonden voor een effectieve aanpak. Bijvoorbeeld met campagnes, waarin het gebruik als 'niet cool' wordt beschouwd en gezond en maatschappelijk verantwoord gedrag wordt aangemoedigd. Ook de organisator heeft hierin volgens de gesprekspartners een zorgplicht.

BIJLAGE 1 VRAGEN INVENTARISATIE

Het Programma Anti-Ondermijning (PAO) van JenV wil graag antwoord op de volgende vragen, die we hebben aangevuld met een aantal vragen die volgens het CCV ook interessant zijn:

Ten aanzien van het beleid:

1. Welk deel⁴ van de Nederlandse gemeenten hanteert vergunningsvoorwaarden voor organisatoren gericht op het tegengaan van bezit en/of gebruik van verboden drugs in die gelegenheden?
2. Hoe kunnen de voorwaarden worden getypeerd en hoe vaak wordt van elk type gebruik gemaakt?
3. Kunnen er m.a.w. binnen een type voorwaarden verschillende 'maten van strengheid' worden waargenomen?
4. Zijn er verschillen voor wat betreft de eisen aan de evenementenvergunning en drugs tussen vrij toegankelijke evenementen (zonder toegangscontrole) en besloten evenementen (met toegangscontrole)?
5. Is het vergunningenbeleid gebaseerd op een door de gemeente vastgesteld beleidskader (evenementenbeleid dan wel drugsbeleid)?
6. Hoe verhoudt de evenementenvergunning zich tot het lokale drugsbeleid van de gemeente (zoals bijvoorbeeld het verbod op openlijk drugsbeleid in de APV)?
7. Hoe verschillen gemeenten met veel ervaring met (grote) evenementen van gemeenten die minder ervaren zijn in het organiseren van evenementen als het gaat om het opnemen van voorwaarden t.a.v. drugsbeleid?
8. Wat zijn knel- en aandachtspunten t.a.v. het drugsbeleid op evenementen?
9. Op welke wijze adviseren de veiligheidspartners (politie/ brandweer/ GHOR/ GGD/ verslavingsinstelling) de gemeente t.a.v. een evenementenvergunning en de positie van drugs hierin?

Ten aanzien van het toezicht:

10. Hoe wordt door de evenementenorganisatoren toezicht gehouden op bezit en gebruik van verboden drugs tijdens het evenement?
11. Hoe zien gemeenten toe op de naleving van de voorwaarden gericht op het tegengaan van het bezit en/of gebruik van verboden drugs?
12. Welke sancties leggen gemeenten op aan de vergunninghouder wegens onvoldoende naleving van deze voorwaarden?
13. Hoe en hoe vaak leggen gemeenten sancties op aan de vergunninghouder wegens onvoldoende naleving van deze voorwaarden?
14. Hoe verschillen gemeenten met veel ervaring met (grote)/hoog risico evenementen hierin van gemeenten die minder ervaren zijn in het organiseren van evenementen als het gaat om toezicht en handhaving van het beleid?
15. Wat zijn knel- en aandachtspunten ten aanzien van het toezicht?

Ten aanzien van de effectiviteit van het beleid:

16. Hoe toetsen gemeenten de effectiviteit van de gehanteerde voorwaarden?
17. Hoe waarderen gemeenten de effectiviteit van de gehanteerde voorwaarden?
18. Hoe verschillen gemeenten met veel ervaring met (grote) evenementen van gemeenten die minder ervaren zijn in het organiseren van evenementen als het gaat om het in kaart brengen van de effectiviteit?

⁴ Beleidsmatig is behoefte aan een voldoende betrouwbaar beeld onder een dwarsdoorsnede van de Nederlandse gemeenten, naar omvang en geografische spreiding. Volledigheid en/of representativiteit van de bevindingen zijn voor het PAO geen vereiste.

19. Wat zijn knel- of aandachtspunten bij het toetsen van de effectiviteit van beleid?

Ten aanzien van de toekomst:

20. Welke mogelijkheden zien gemeenten om door middel van vergunningsvoorwaarden het bezit en/of gebruik van verboden drugs tijdens evenementen terug te dringen?
21. Welke juridische of praktische knelpunten zien gemeenten die het hanteren van meer effectieve vergunningsvoorwaarden in de weg staan?
22. Welke andere behoeften hebben gemeenten voor de succesvolle aanpak van drugsgebruik op evenementen?

BIJLAGE 2 WERKWIJZE

De inventarisatie vond plaats in een aantal fasen.

Fase 1 Voorbereidende gesprekken met betrokkenen regio Oost-Brabant

Om ons een eerste beeld te verschaffen van de manier waarop gemeenten hun beleid ten aanzien van het toezien op drugsgebruik tijdens evenementen vormgeven, gingen we in gesprek met een aantal betrokkenen in de regio Oost-Brabant, die momenteel een aantal interessante initiatieven op dit front ontwikkelen.

Fase 2 Opstellen en testen vragenlijst

Op basis van de inzichten uit de gesprekken in de politieregio Oost-Brabant stelden we een enquête op die we verspreidden onder adviseurs OOV. De enquête bevatte vragen over het gemeentelijke veiligheidsbeleid, het toezicht en de effectiviteit van het beleid.

Fase 3 Steekproeftrekking en respons

We trokken een steekproef van 200 gemeenten uit de totale populatie van 355 gemeenten, waarbij we rekening hielden met de volgende kenmerken:

- Gemeentegrootte (evenredige verdeling van G4 + Eindhoven, grote, middelgrote en kleine gemeenten)
- Landelijke spreiding (alle (politie)regio's)
- Mate van ervaring met grote/ hoog-risico (C) evenementen (op basis van overzicht van gemeenten die grote evenementen organiseren)

Fase 4 Uitzetten vragenlijst

De enquête werd verstuurd via e-mail. Van de benaderde gemeenten hebben er 92 de enquête (deels) ingevuld⁵, wat neerkomt op 26% van de Nederlandse gemeenten. Dit is voldoende voor een goede indicatie van het beleid en de variatie hierbinnen.

Fase 5 Duidende interviews

In acht verdiepende interviews zijn we nog wat dieper ingegaan op de succes- en faalfactoren van het gemeentebestuur als het gaat om het tegengaan van drugsgebruik op evenementen. Waar loopt men tegenaan? Welke oplossingen past men toe? Wat zijn wensen voor de toekomst?

⁵ Niet alle gemeenten hebben de enquête volledig afgerond. Daarbij geldt bij een deel van de vragen dat ze niet voor alle gemeenten relevant waren en om die reden konden worden overgeslagen.

BIJLAGE 3 GESPREKSPARTNERS

Vorbereiding

- Gemeente Eersel, de heer P. Bakermans
- Gemeente Best, de heer R. Hendriks

Duidende interviews

- Gemeente Leeuwarden, de heer R. Offringa
- Gemeente Deventer, de heer A. Steenbruggen
- Gemeente Meerssen, de heer C. Poolen
- Gemeente Enschede, de heren B. Beverdam en G. Kruse
- Gemeente Assen, de heer H. Bruggen
- Gemeente Gemert- Bakel, de heer R. Knops
- Gemeente Laarbeek, de heer J. Rops
- Gemeente De Bilt, de heren R. Verhoef en C. Visser

Colofon

Fotografie
Liesbeth Dingemans, Shutterstock

© het CCV



Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een onafhankelijke stichting die partijen en veiligheidsprofessionals helpt om Nederland veiliger en leefbaarder te maken.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Churchillaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 67 00
E info@hetccv.nl
I www.hetccv.nl