

Rapport

Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Haarlem.

Datum: 14 september 2012

Rapportnummer: 2012/145

De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Daarin staat of de klacht terecht is en wat de overheid kan doen om haar dienstverlening te verbeteren. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl.

Postadres

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
www.nationaleombudsman.nl

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat zij en andere bewoners van de Haarlemse binnenstad ernstige overlast ondervinden van straatmuzikanten en dat het Bureau Handhaving onvoldoende adequaat reageert op hun meldingen en verzoeken om aan de overlast een einde te maken. Volgens verzoekster is dat te wijten aan het ontbreken van voorschriften op grond waarvan handhavend kan worden opgetreden.

Bevindingen en beoordeling

1. Algemeen

In onder meer Binnenlands Bestuur, het nieuwsblad voor en over gemeenten en over gemeentelijk beleid, van 9 juli 2010 is geschreven over de toegenomen overlast van straatmuzikanten. Veel Nederlandse gemeenten hebben de afgelopen jaren al maatregelen genomen. Een voorbeeld daarvan is de gemeente Rotterdam, waar het op grond van de Algemene plaatselijke verordening (APV) verboden is om in de zomermaanden in het centrum als straatmuzikant op te treden, tenzij de deelgemeente Centrum een ontheffing van dat verbod heeft gegeven. De deelgemeente organiseert daartoe een voorselectie, waarbij ambtenaren en muziekdeskundigen eens per jaar oordelen over de kwaliteit en alleen de beste artiesten krijgen een ontheffing.

Het stadsdeel Centrum van de gemeente Amsterdam laat alle artiesten toe, maar ziet er op toe dat niet langer dan 30 minuten wordt opgetreden op dezelfde plek en niet na 23.00 uur. Op drukke plaatsen zoals de Dam, het Damrak, Kalverstraat en Nieuwendijk mag niet worden gespeeld.

De gemeente Maastricht heeft bepaald dat per week een vergunning wordt gegeven aan de eerste vier straatmuzikanten die zich melden. Deze muzikanten komen de daarop volgende drie weken dan niet in aanmerking, zodat er diversiteit in het aanbod ontstaat.

In het buitenland gelden weer andere regels. Zo geeft de stad Brussel alleen een vergunning aan een gediplomeerde straatartiest, met een positief advies van een jury die 2 x per jaar bijeenkomt. Een artiest met vergunning mag alleen optreden op door het bestuur aangewezen plaatsen en tijden.

In Keulen mag een artiest niet langer dan 20 minuten op dezelfde plaats spelen en daarna alleen optreden op een plaats die minstens 200 meter verder ligt en waar hij op zijn vorige plek niet meer is te horen. De stad York (GB) verstrekt een vergunning, badge, die de artiest zichtbaar moet dragen. Om een badge te krijgen worden de vaardigheden, geschiktheid, de amusementswaarde en de (re)presentatie in aanmerking genomen.

2. De situatie in Haarlem

In de gemeente Haarlem heeft een straatmuzikant die akoestisch muziek maakt daarvoor geen vergunning nodig. Zij dienen zich echter wel te houden aan de voorwaarden die voor draaiorgels gelden. Een draaiorgel, waarvoor een vergunning voor optreden op de

openbare weg nodig is, mag op grond van de APV maximaal 15 minuten achtereenvolgend op dezelfde plek staan en moet dan ten minste 25 meter verderop gaan staan en pas na ten minste twee uur weer op de vorige plek terugkeren. Er mag niet worden gespeeld op een afstand van minder dan 100 meter van onder meer scholen, kerken of ziekenhuizen en het publiek, winkeliers en omwonenden mogen geen overlast ondervinden.

3. Het probleem van verzoekster en andere centrumbewoners van Haarlem

Verzoekster woont in een van de winkelstraten in het centrum van Haarlem, waar dagelijks straatmuzikanten te horen zijn en waarvan volgens haar winkeliers en bewoners van de binnenstad ernstige overlast ondervinden. De vele meldingen en klachten die zijn ingediend bij het Bureau Handhaving leiden volgens verzoekster tot niets, omdat de gemeente Haarlem geen passende regels heeft vastgesteld op grond waarvan handhavend kan worden opgetreden. Bovendien wordt op naleving van de regels die er wel zijn, zoals het aantal minuten dat maximaal op een plek mag worden gespeeld, niet voldoende toegezien.

4. Het standpunt van burgemeester en wethouders van Haarlem

In reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen reageerde het college met het volgende.

voorschriften geluidhinder

Straatmuzikanten is het toegestaan om overal zonder vergunning muziek ten gehore te brengen, maar zij mogen geen overlast of geluidhinder veroorzaken. Geluidhinder is een subjectief begrip, straatmuziek kan klachten veroorzaken maar ook een positieve verlevendiging van de stad zijn.

Indien er daadwerkelijk sprake is van overlast zullen de handhavers hiertegen optreden. Dit hoeft echter niet het geval te zijn en bij een dergelijke afweging dient subjectiviteit in de afweging zoveel mogelijk te worden voorkomen.

klachten

Sinds november 2010 zijn er 17 klachten over overlast van straatmuzikanten geregistreerd, waarbij moet worden bedacht dat pas vanaf eind 2011 ook telefonische meldingen efficiënt worden verwerkt, zodat dit beeld in absolute getallen waarschijnlijk te rooskleurig is. De ervaring van de medewerkers van de meldcentrale handhaving is dat het afgelopen half jaar het aantal meldingen over straatmuzikanten is gestegen.

Zodra een melding is ontvangen wordt via de portofoon contact gezocht met de dichtstbijzijnde handhaver, die ter plaatse gaat controleren en waarschuwt of handhavend optreedt. In het algemeen wordt er later op de dag nog een controle bij de muzikant gedaan. Het kan gebeuren dat in geval van evenementen in de stad of andere prioriteiten niet direct op een melding gereageerd kan worden. Als de melder dat wenst krijgt hij telefonisch of schriftelijk een reactie op zijn melding. Over de aanpak van de problematiek is regelmatig overleg met de politie Kennemerland. De politie kan informatie geven over politieoptreden.

toetsingskader en de regeling in de Algemeen Plaatselijke verordening

Het plan van de burgemeester voor een kwaliteitstoets voor straatmuzikanten is nog niet ingevoerd, omdat het formuleren van een toetsingskader voor de uitvoering van een dergelijk beleid lastig bleek (zie ook hierna, onder 5).

De APV van de gemeente kent geen expliciete bepalingen met betrekking tot de voorwaarden waaronder straatmuziek is toegestaan en in het kader van de deregulering van regelgeving is er ook niet gekozen voor het opnemen van een dergelijke bepaling. In de loop van 2012 wordt begonnen met een herziening van de APV, waarbij het opnemen van een dergelijke bepaling kan worden overwogen.

Volgens de toelichting op het artikel voor straatartiesten in de Model-APV valt een straatartiest onder de werking van artikel 7, derde lid, van de Grondwet, zodat een algemeen verbod op straatartiesten niet mogelijk is. De vraag is dan gewettigd in hoeverre een afwijzing op grond van kwaliteit terecht zou zijn.

het handhavend optreden

Het is niet toegestaan om geluidhinder of overlast te veroorzaken en de afdeling Handhaving kan daar te allen tijde tegen optreden. Na ontvangst van een melding over overlast van straatmuzikanten neemt de meldkamer direct contact op met de dichtstbijzijnde handhavers om ter plaatse te gaan kijken en de situatie te beoordelen. Een tweetal handhavers kan binnen 10 – 15 minuten ter plaatse zijn, maar het kan in specifieke gevallen gebeuren dat vanwege andere prioriteiten op dat moment het ontbreekt aan de capaciteit om direct op een melding te reageren. De straatmuzikant wordt dan aangesproken op het feit dat hij zich na een kwartier spelen dient te verplaatsen naar een andere locatie. De overlast van straatmuzikanten heeft de absolute aandacht van het college.

5. Optreden straatmuzikanten

De klachten die gemeenten ontvangen over overlast van straatmuzikanten betreffen ook de kwaliteit van het gebodene. De indruk bestaat, dat gebruik van het instrument een excuus is om het bedelverbod te omzeilen. Gemeentelijke overheden proberen op verschillende manieren overlast te beperken (zie hiervoor, onder 1 en 2.) dan wel de kwaliteit te verbeteren. Zo heeft het college van burgemeester en wethouders van Breda overwogen om straatmuzikanten een muziek cursus aan te bieden.

De gemeente Haarlem wilde in 2009 een talentenjacht houden, maar moest daarvan af zien omdat een vergunning niet mag worden gekoppeld aan de uitkomst van een wedstrijd. De burgemeester van Haarlem nodigde in het voorjaar van 2012 de gemeenteraad uit een vergunningstelsel voor straatmuzikanten op basis van een kwaliteitstoets te overwegen, om zo én de overlast én het aantal artiesten te beperken.

II. Beoordeling

6. Het redelijkheidsevereiste houdt in dat overheidsinstanties de verschillende belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Een bestuursorgaan

moet bij zijn handelen de relevante feiten en omstandigheden achterhalen. Vervolgens dient een bestuursorgaan de verkregen informatie te vertalen in belangen die daarna tegen elkaar moeten worden afgewogen. Toetsing aan het redelijkheidsvereiste brengt mee dat bestuursorganen een zekere mate van beleids- en beoordelingsvrijheid kan worden gelaten.

7. Verzoekster woont in de Haarlemse binnenstad en stelt regelmatig ernstige overlast te ondervinden van de in haar straat optredende straatmuzikanten. Zij wijt dat aan het ontbreken van voldoende duidelijke voorschriften op dit punt, zodat het voor de medewerkers van afdeling Handhaving van de gemeente in de praktijk lastig is om tegen overlast op te treden.

In Haarlem mag een muzikant niet langer dan 15 minuten op dezelfde plek spelen, moet daarna ten minste 25 meter verderop gaan en mag niet binnen twee uur op een eerdere standplaats terugkeren. Volgens de gemeente wordt naar aanleiding van een melding meteen de Afdeling Handhaving ingeschakeld, die dan binnen 10 – 15 minuten ter plaatse kan zijn voor controle.

Zo bezien valt verzoeksters standpunt te begrijpen en het lijkt inderdaad lastig, of zelfs onmogelijk, om vast te stellen of een muzikant zich aan de regels houdt.

8. Volgens het college van burgemeester en wethouders zijn de mogelijkheden om passende voorschriften te maken beperkt. Het college wees daarbij op het grondrecht van eenieder, en dus ook van de straatmuzikant, om uiting te geven aan zijn gedachten en gevoelens, ook met een muziekinstrument.

Uit een reeks van uitspraken van de rechter blijkt dat een beperking is toegelaten om redenen van openbare orde, de veiligheid, de volksgezondheid of het milieu.

9. In (milieu)wet- en regelgeving is vastgelegd in hoeverre geluidsoverlast nog toelaatbaar is en waarvoor grenswaarden, uitgedrukt in decibellen zijn gegeven. Voor overlast van straatmuziek zijn deze voorschriften niet, of althans beperkt bruikbaar, omdat de geluidsproductie met een akoestisch instrument (voor elektrische versterking is een vergunning nodig) de wettelijke grenswaarden veelal niet te boven gaat.

Uit de verklaring van verzoekster en de beweegredenen voor overheden in binnen-en buitenland om paal en perk aan straatmuziek te stellen, betreft de irritatie ook niet zozeer of niet uitsluitend het volume, maar de te lange duur van een optreden op dezelfde plek, de frequentie waarmee artiesten van plaats wisselen en de vaardigheden van de muzikant.

10. Tegenover de vrijheid om zich te uiten van een straatmuzikant staat het recht van een burger op een ongestoord woongenot, zodat hij in zijn leefomgeving gevrijwaard blijft van ontoelaatbare overlast.

In het geval dat een burger zich tot de overheid wendt omdat zijn woongenot wordt verstoord is het aan die overheidsinstantie om af te wegen of er handhavend moet worden opgetreden. Zijn bevoegdheid tot optreden ontleent de overheid aan wettelijke voorschriften, zoals een Algemene Plaatselijke Verordening. Indien de voorschriften niet toereikend of niet uitvoerbaar zijn in situaties waarvoor die zijn gegeven, dient die

overheidsinstantie zich te bezinnen op de vraag of er een grond is om te besluiten tot vaststelling van regels die wel toereikend en uitvoerbaar zijn.

11. Het college baseerde zijn terughoudendheid met betrekking tot het geven van voorschriften ter beperking van de overlast van straatmuziek op het grondwettelijk recht van meningsuiting. Dat standpunt is uiteraard respectabel, evenals het streven naar deregulering, om zo onnodige en lastig uitvoerbare regelgeving terug te dringen.

Dat mag er echter niet toe leiden dat een te respecteren belang van een burger niet langer kan worden beschermd en de bescherming van het belang van een ander ten koste gaat van zijn belang.

In diverse andere gemeenten, in Nederland en daarbuiten, is voor het probleem van de overlast van straatmuzikanten een regeling getroffen die tegemoetkomt aan de belangen van zowel de burger als de straatartiest, en ook aan het belang dat is gemoeid met een goede uitvoering van het toezicht op de naleving.

In dit geval had het college naar aanleiding van de meldingen van verzoekster en andere binnenstadbewoners een onderzoek moeten doen naar de mogelijkheid van een effectievere wijze van handhaven van de voorschriften dan wel een aanpassing van de voorschriften, ten behoeve van een evenwichtiger en evenredige bescherming van de in het geding zijnde belangen. Daarvan is echter niet gebleken. Deze overweging geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling aan het college.

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem is niet behoorlijk.

Slotoverweging

In de praktijk is kennelijk gebleken dat niet iedere straatmuzikant beschikt over de vaardigheid om de waardering van zijn publiek te krijgen. De kwaliteit van het gebodene is echter op zich geen criterium om een optreden aan banden te leggen.

De kwaliteit van het gebodene kan wel dienen als selectiemiddel in het geval dat om bijvoorbeeld redenen van openbare orde geen onbeperkt aantal straatartiesten kan optreden. In zo'n situatie is het niet onredelijk om dan de beschikbare plaatsen te gunnen aan degenen die daar op basis van zo objectief mogelijke criteria het meeste aanspraak op kunnen maken en die zo goed mogelijk harmoniëren met de omgeving waarin zij optreden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem, is gegrond, wegens strijd met het redelijkheidsvereiste.

Aanbeveling

Het college van burgemeester en wethouders wordt in overweging gegeven om na te gaan in hoeverre een effectievere handhaving met betrekking tot overlast van straatmuzikanten mogelijk en noodzakelijk is en voor zover nodig de gemeenteraad een voorstel te doen voor een besluit om dat mogelijk te maken.

 De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 17 februari 2012 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw O. te Haarlem, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

Verzoekster en het college werden in de gelegenheid gesteld te reageren op de bevindingen. De reactie van het college gaf aanleiding om het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. de e-mail van verzoekster van 17 februari 2012;
2. de reactie van het college van 24 april 2012;
3. de website van een aantal overheidsinstanties in Nederland en daarbuiten.

Achtergrond

De activiteiten van een straatartiest, straatfotograaf, tekenaar of filmer vallen onder de werking van artikel 7, derde lid, van de Grondwet, dat inhoudt, dat niemand voorafgaande toestemming nodig heeft voor het uiten van zijn gedachten of gevoelens, behoudens zijn verantwoordelijkheid voor de wet.

Uit een reeks van rechterlijke uitspraken blijkt dat dit artikel haast letterlijk moet worden uitgelegd. Bij het optreden van een straatartiest is vaak moeilijk een onderscheid te maken tussen de inhoud en de verspreiding daarvan. Een verbod om redenen van openbare orde, veiligheid of milieubeheer is wel toelaatbaar.

