



Rapport

Een onderzoek naar een klacht van een omwonende over het moment van vergunningverlening voor een evenement in Apeldoorn en het moment van publicatie daarvan.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn gegrond.

Datum: 22 december 2016

Rapportnummer: 2016/123

KLACHT EN ACHTERGROND

Een café-eigenaar bij verzoeker in de buurt organiseert regelmatig evenementen. Verzoeker vindt het belangrijk om op tijd op de hoogte te zijn van deze evenementen. Hij wil weten wat er gaat gebeuren, zodat hij in voorkomende gevallen zijn bezwaren tegen het evenement kenbaar kan maken en met deze bezwaren ook nog invloed kan hebben op het evenement. Daarvoor is nodig dat de gemeente op tijd bekend maakt dat er een vergunning is verleend.

Verzoeker hoort dat er op 25 mei 2015 weer een feest in de straat wordt georganiseerd door de café-eigenaar. Op 28 april 2015 bleek een verkeersbesluit te zijn genomen voor een wegafsluiting in verband met dit feest. Op 7 mei 2015 mailt verzoeker de gemeente met het verzoek zo spoedig mogelijk op de hoogte te worden gesteld van de vergunningverlening. De gemeente laat in reactie hierop weten dat de vergunning nog niet is verleend en dat deze op reguliere wijze gepubliceerd zal worden. Uiteindelijk wordt de vergunning op 14 mei 2015 verleend en vindt de publicatie plaats op 3 juni 2015, anderhalve week na het feest.

Verzoeker dient daarop een klacht in bij de gemeente. De gemeente erkent dat publicatie eerder had moeten plaatsvinden, maar wijst ook op het bredere integrale afwegings- en toetsingskader dat geldt voor een evenementenvergunning. Ook dierenwelzijn speelde een rol bij de betreffende evenementenvergunning. Dit in combinatie met de werkdruk heeft ervoor gezorgd dat vergunningverlening meer tijd heeft gevergd.

Verzoeker vindt het antwoord van de gemeente onbevredigend. Hij heeft gezien dat de gemeente vaker laat vergunning verleent en de vergunning pas nadat het evenement heeft plaatsgevonden, publiceert. Verzoeker wijst bijvoorbeeld op andere evenementen waarvan de vergunning is gepubliceerd op 3 juni 2015. Uit de 'gemeentepagina bekendmakingen' van 3 juni 2015 blijkt dat bij vier van de tien verleende evenementenvergunningen, het evenement reeds had plaatsgevonden. Daarbij ging het niet enkel om late publicatie, maar ook om late vergunningverlening. In deze gevallen was het aanvragen van een voorlopige voorziening niet meer mogelijk.

Verzoeker heeft het gevoel dat de gemeente alleen oog heeft voor de belangen van organisatoren van evenementen en niet voor de mogelijke overlast die omwonenden kunnen ervaren. Dat blijkt ook uit het feit dat de gemeente organisatoren tot drie weken voor het evenement de kans geeft een vergunningsaanvraag in te dienen. Op die manier kan de gemeente nooit op tijd beslissen en publiceren, aldus verzoeker.

De Nationale ombudsman formuleert de klacht van verzoeker als volgt:

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn meermalen dusdanig laat vergunning verleent voor een evenement of pas

achteraf de vergunning publiceert, dat de rechtsbescherming van burgers in het gedrang komt.

HOE REAGEERDE DE GEMEENTE APELDOORN?

De aanvraag voor het straatfeest is binnengekomen op 15 april 2015, waarna een risicoanalyse is gedaan. De aanvraag was compleet en is uitgezet voor advies. De vergunning is vervolgens verleend op 14 mei 2015 en gepubliceerd op 3 juni 2015. De gemeente geeft aan dat de vergunningverlening aan de late kant was. Wel was de aanvraag op tijd en de procedure is binnen vier weken doorlopen. Dat is vrij regulier. In dit geval is de gemeente ook niet van mening dat er maatregelen genomen hadden kunnen worden om de procedure sneller te doorlopen.

Uit het evenementenvergunningenbeleid volgt dat bij kleinere en minder risicovolle evenementen, organisatoren minimaal drie weken van tevoren een vergunning moeten aanvragen. Het gaat dan om zogenaamde A-evenementen. Voor de grotere B- en C-evenementen geldt een termijn van minimaal zes weken voor het evenement. Als er nog ruimte is voor een beoordeling wordt een aanvraag die te laat is ingediend in behandeling genomen en dat kan betekenen dat een vergunning soms een week voor het evenement wordt verleend. De gemeente geeft aan dat er dan dus nog de mogelijkheid is om bezwaar te maken en een voorlopige voorziening aan te vragen, als de wens bestaat om het evenement niet door te laten gaan.

Er gelden ook streeftermijnen waarvoor vergunningen uiterlijk verleend moeten zijn. Voor kleinere evenementen, zoals in dit geval, moet de vergunning een week voor het evenement worden verleend. Voor grotere evenementen moet ten minste drie weken voor het evenement een vergunning zijn verleend. In 2015 zijn ongeveer 550 evenementenvergunningen afgegeven. Er zijn geen gegevens bekend over hoe vaak de streeftermijnen worden gehaald, maar de schatting is dat dat in 95% van de vergunningen het geval is. Een tiental vergunningen voor kleinere evenementen is net voor of net na het evenement gepubliceerd, zo schat de gemeente in. Doordat alle evenementenvergunningen sinds 1 januari 2016 digitaal worden gepubliceerd, gaat het proces van publicatie nu een stuk sneller. Eerder zat er vaak een week tussen besluit en publicatie.

In reactie op de klacht van verzoeker dat op 3 juni 2015 meerdere evenementen te laat zijn gepubliceerd, geeft de gemeente aan dat de minimale aanvraagtermijn van drie weken ervoor zorgt dat de tijd voor de gemeente om te beslissen krap is. Dit geldt te meer als gedurende de beoordeling van de vergunning door de gemeente nog meer informatie van de organisator nodig blijkt.

Bij de gemeente is aandacht voor de termijnen bij evenementenvergunningen. De gemeente probeert bij evenementenorganisatoren onder de aandacht te brengen dat het

van belang is om op tijd de vergunning aan te vragen en deze organisatoren worden regelmatig proactief telefonisch benaderd om te vragen naar hun plannen.

BEOORDELING NATIONALE OMBUDSMAN

Tijdig besluiten bij evenementen: wat mag je van de gemeente verwachten?

De Nationale ombudsman toetst de klacht van verzoeker aan het behoorlijkheidsvereiste van 'fair play'. Dit vereiste houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. Dit impliceert onder meer dat een overheidsinstantie een besluit op een zodanig tijdstip neemt dat er voor de burger wiens belang door dat besluit wordt geraakt, nog voldoende tijd overblijft om effectief gebruik te maken van (juridische) mogelijkheden om hiertegen op te komen.

Voor de ombudsman staat de beslissing om een evenementenvergunning te verlenen niet ter discussie. De vraag die voorligt, is of burgers effectief gebruik kunnen maken van hun rechtsbeschermingsmogelijkheden als een besluit binnen enkele dagen wordt geëffectueerd of pas genomen wordt na het evenement. De vraag of besluitvorming en publicatie dusdanig laat is dat er geen reële rechtsbeschermingsmogelijkheid meer openstaat, kan niet in beroep aan de orde komen, zodat de Nationale ombudsman bevoegd is.

De Nationale ombudsman benadrukt het belang van tijdige besluitvorming bij evenementen voor zowel de organisator als de omwonenden. Beiden zijn erbij gebaat dat er ruim voor de geplande datum van het evenement duidelijkheid is over de afgifte van de vergunning en over de daarin opgenomen voorwaarden. Voor de organisator biedt dit zekerheid over het doorgaan van het evenement en duidelijkheid over hetgeen van hem of haar wordt verwacht. Duidelijkheid over de geldende voorwaarden zorgt er ook voor dat een organisator die over de schreef gaat daar (tijdens het evenement) op aangesproken kan worden. Ten slotte biedt het omwonenden de mogelijkheid om (voor aanvang van het evenement) te laten beoordelen of hun belangen, bijvoorbeeld het tegengaan van overlast, in voldoende mate zijn beschermd.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN IN DEZE ZAAK?

De vergunning voor het evenement bij verzoeker in de buurt was – gelet op de termijnen die de gemeente daarvoor hanteert - tijdig aangevraagd, namelijk op 15 april 2015. De gemeente heeft vervolgens binnen vier weken een besluit genomen. Dat was elf dagen voor het feest. De omwonenden waren echter niet op de hoogte van deze vergunning, omdat publicatie pas anderhalve week na het evenement plaatsvond. De gemeente heeft geen reden gegeven voor de lange periode tussen vergunningverlening en publicatie.

De Nationale ombudsman concludeert dat de gemeente in dit geval dusdanig laat heeft gepubliceerd dat er voor omwonenden geen mogelijkheid was om een effectieve

bezwaarprocedure te doorlopen. Het was bijvoorbeeld niet meer mogelijk om naar aanleiding van eventuele bezwaren met verzoeker in gesprek te gaan om te bezien of daar nog aan tegemoet gekomen zou kunnen worden. Ook was het niet mogelijk een voorlopige voorziening aan te vragen, om het evenement zo nodig tegen te houden. Dit is niet in overeenstemming met het vereiste van fair play.

De Nationale ombudsman concludeert verder dat het college in zijn besluitvormingsproces onvoldoende heeft geborgd dat besluitvorming over (kleine) evenementen tijdig plaatsvindt. Het college geeft aan dat een doorlooptijd van vier weken zoals bij de vergunningverlening voor dit feest, voor A-evenementen regulier is. Er hadden geen maatregelen genomen kunnen worden om het proces sneller te doorlopen. Voor de organisator van een dergelijk kleinschalig evenement geldt dat in principe drie weken voor het evenement een vergunning dient te worden aangevraagd. Het streven van de gemeente om de vergunning uiterlijk een week tevoren te verlenen, lijkt daarmee op voorhand niet haalbaar. Daar komt bij dat de termijn tussen besluit en publicatie volgens de gemeente vaak een week was. De gemeente wijst er overigens wel op dat de publicatietermijn inmiddels aanzienlijk is verkort.

De Nationale ombudsman heeft niet onderzocht hoe vaak dit probleem zich voordoet bij de gemeente, omdat dit buiten de reikwijdte van het onderzoek naar deze individuele klacht valt. De gemeente geeft zelf aan dat zij hierover geen cijfers bijhoudt, maar zij maakt de inschatting dat in 95% van de gevallen de streeftermijn om één week voor het evenement vergunning te verlenen, gehaald wordt. De ombudsman kan niet beoordelen in hoeverre deze inschatting overeenstemt met de praktijk. Wel merkt hij op dat de overige voorbeelden van verzoeker over publicatie van vergunningen na het evenement, het beeld bevestigen dat tijdige besluitvorming en publicatie onvoldoende is gewaarborgd. De Nationale ombudsman concludeert dat de gemeente met deze handelwijze het vereiste van fair play in de praktijk onvoldoende borgt en daarmee onvoldoende oog heeft voor de belangen van omwonenden om tijdig op de hoogte te worden gesteld van de verlening van evenementenvergunningen. De Nationale ombudsman ziet daarom aanleiding om een structurele aanbeveling te doen aan het college.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn is gegrond.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt het college aan om haar proces rond vergunningverlening voor evenementen dusdanig in te richten, dat wordt gewaarborgd dat besluiten worden genomen op een zodanig tijdstip dat voor omwonenden nog

voldoende tijd overblijft om effectief gebruik te maken van (juridische) mogelijkheden om hiertegen op te komen.

SLOTBESCHOUWING

Tijdige besluitvorming bij evenementen is in de praktijk geen vanzelfsprekendheid, zo blijkt uit klachten en signalen die de Nationale ombudsman ontvangt. Het organiseren van een evenement is een dynamisch proces, organisatoren zijn niet altijd op tijd met de aanvraag, er is grote werkdruk bij de gemeente: allemaal redenen voor late vergunningverlening. De ombudsman realiseert zich dat het niet in alle gevallen mogelijk is voor gemeenten om dusdanig tijdig te beslissen dat een bezwaarprocedure geheel doorlopen wordt voor aanvang van een evenement. Een voorbeeld daarvan is te vinden in een rapport van de ombudsman over de Vierdaagse in de gemeente Nijmegen.¹ Hieruit volgt dat bij de vraag of besluitvorming te laat is, ook de feitelijke omstandigheden een rol spelen. Daar ging het om een verkeersbesluit, waarvoor een actueel verkeersdraaiboek noodzakelijk was. Bij een grootschalig evenement als de Vierdaagse brengt zo'n draaiboek met regelmaat late aanpassingen met zich mee, waardoor publicatie van het verkeersbesluit ruim voor aanvang van het evenement niet mogelijk bleek. De ombudsman vond dat in dat specifieke geval voldoende aannemelijk was gemaakt dat het niet mogelijk was veel eerder te besluiten.

Wel acht de ombudsman het van belang dat omwonenden voor aanvang van het evenement op de hoogte zijn gesteld van het evenement en dat er nog voldoende tijd is om een voorlopige voorziening aan te vragen en een bezwaarschrift in te dienen. Met een verzoek om een voorlopige voorziening kan een belanghebbende proberen om het evenement tegen te houden. Daarnaast kan de gemeente in het kader van een informele afhandeling van een bezwaar bezien of er mogelijkheden zijn om tegemoet te komen aan het bezwaar. In een rapport over een klacht over de gemeente De Bilt² was de ombudsman van oordeel dat het college het belang van de organisator uiteindelijk zwaarder had laten wegen dan het belang van verzoeker en dat dit in strijd wast met het vereiste van fair play. Door pas enkele dagen voor het evenement een vergunning af te geven was het voor verzoeker niet meer mogelijk een effectieve bezwaarprocedure te doorlopen. Een procedure die de overheidsinstantie, naar aanleiding van de argumenten die door de bezwaarmakers zijn aangevoerd, de mogelijkheid biedt haar eerdere beslissing volledig te heroverwegen. Deze heroverweging was nu feitelijk niet meer mogelijk. Evenmin behoorde een voorlopige voorziening bij de rechtbank tot een reële mogelijkheid.

Met dit rapport vraagt de Nationale ombudsman bij gemeenten nogmaals aandacht voor het probleem van late besluitvorming bij evenementen. Achter de roep om tijdige

¹ Rapport van 9 februari 2015, met rapportnummer 2015/023, te vinden op www.nationaleombudsman.nl.

² Rapport van 3 oktober 2014, met rapportnummer 2014/131, te vinden op www.nationaleombudsman.nl.

vergunningverlening, zit veelal de wens om serieus betrokken te worden bij evenementen in de buurt. Het is de vraag of het aanvechten van een evenementenvergunning in formele procedures in alle gevallen het gewenste resultaat oplevert. De plannen liggen al in vergaande mate vast en een bezwaarprocedure richt zich in beginsel alleen op de juridische houdbaarheid van de besluiten. Veel omwonenden vinden het echter niet zozeer problematisch dat er één of twee keer in het jaar een evenement in de buurt plaatsvindt, juist ook omdat anderen er veel plezier aan beleven. Een groot deel van de onvrede ontstaat naar de ervaring van de ombudsman als omwonenden niet op tijd geïnformeerd en betrokken worden. Wanneer de plannen nog niet vastliggen, is het nog zinvol voor omwonenden om knelpunten aan te kaarten bij de gemeente en organisatie. Daarnaast kunnen omwonenden zich erop instellen en hun eigen plannen aanpassen. De Nationale ombudsman is een breder onderzoek gestart naar het betrekken van omwonenden bij evenementen en zal hierover begin 2017 een rapportage uitbrengen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen