

Evenementen en Veiligheid, Onlosmakelijk met elkaar Verbonden.

Een onderzoek naar de verbetering van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het proces van vergunning verlening van evenementen, met het oog op veiligheid.

Melanie Spuijbroek
Gemeente Moerdijk
Zevenbergen, januari 2016

Juridische Hogeschool
Avans-Fontys

**gemeente
Moerdijk**

Evenementen en Veiligheid, Onlosmakelijk met elkaar Verbonden.

Een onderzoek naar de verbetering van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het proces van vergunning verlening van evenementen, met het oog op veiligheid.

Auteur
Studentnummer
Afstudeerperiode
Afstudeerorganisatie
Afstudeermentor
Opleiding
Lokatie
Eerste docent
Tweede docent

Melanie Spuijbroek
2057230
September 2015 – Januari 2016
Gemeente Moerdijk
Mevr. C. Geerdink
HBO-Rechten, Juridische Hogeschool Avans – Fontys
Zevenbergen
Dhr. W. Struijlaart
Dhr. M. Lemmers

Voorwoord

Begin september kreeg ik, vierdejaars student aan de Juridische Hogeschool te Tilburg, de mogelijkheid om bij de gemeente Moerdijk een onderzoek te verrichten. Hiermee brak het einde van mijn studietijd aan. Mijn scriptie biedt een antwoord op de volgende vraag:

‘Welke aanbevelingen kunnen aan het gemeentebestuur van Moerdijk worden gedaan ter verbetering van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het proces van vergunningverlening bij evenementen, met het oog op veiligheid, hierbij rekening houdend met de aanbevelingen uit het Onderzoeksrapport Monstertruck ongeval Haaksbergen?’

De scriptie heeft betrekking op het onderwerp evenementenveiligheid. Een zeer actueel onderwerp na het monstertruckongeval te Haaksbergen dat op 28 september 2014 plaatsvond. Tijdens het evenement AutoMotorSportief belandde een monstertruck tijdens een demonstratie in het publiek. Dit leidde tot drie dodelijke slachtoffers en 28 gewonden. Dit incident was aanleiding voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid om een onderzoek in te stellen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzocht hoe de vergunning voor het evenement tot stand is gekomen en wat de zwakke plekken waren in dit proces. Uit het onderzoek dat medio mei 2015 door de Onderzoeksraad voor Veiligheid werd gepubliceerd, konden een aantal conclusies getrokken worden, die niet alleen voor de gemeente Haaksbergen van belang waren, maar mogelijk ook voor de gemeente Moerdijk.

De gemeente Moerdijk wil dan ook met het oog op veiligheid weten of de (juridische) kwaliteit van het proces van vergunningverlening bij evenementen voldoende wordt gewaarborgd.

Het verrichten van onderzoek en schrijven van deze scriptie was een moeizaam, maar ook zeer leerzaam proces, met name door de omvang van het project binnen de gestelde tijd. De kennis omtrent evenementenveiligheid was er, in mijn hoofd. Hierdoor verliep het op papier zetten moeizaam. Nadat uiteindelijk alle kennis op papier terecht kwam, bleek het nog een hele opgave om deze veelheid aan informatie gestructureerd weer te geven.

Het is dan ook dat ik een aantal personen mijn dank verschuldigd ben. Ten eerste wil ik mijn afstudeermentor mevr. Geerdink en mijn eerste afstudeerdocent Dhr. Struijlaart bedanken voor hun begeleiding en het nodige commentaar welke leidde tot verbeteringen in de aanpak en uitwerking van mijn scriptie. Daarnaast wil ik alle medewerkers van de Veiligheidsstaf en de afdeling Vergunning & Handhaving bedanken voor het verstrekken van informatie en het tonen van interesse in mijn afstudeeronderzoek. Tevens wil ik Willem van der Kooij bedanken voor zijn steun, zijn adviezen en gezelligheid. In het bijzonder wil ik nog de vergunningverleenster Mevr. Blok bedanken voor haar input.

Tot slot moet ik uiteraard mijn vriend Michel en mijn ouders bedanken voor hun steun, geduld en het vertrouwen in mij. Zonder jullie was het überhaupt niet mogelijk geweest om in het “Brabantse land” mijn studietijd af te ronden.

Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn scriptie!

Melanie Spuijbroek

Zevenbergen, januari 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	
Lijst met afkortingen	
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Probleembeschrijving.....	1
1.2 Doelstelling	2
1.3 Centrale vraag en deelvragen	2
1.4 Onderzoeksstrategie	3
1.5 Methoden en verantwoording	3
1.6 Reikwijdte.....	5
1.7 Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2 Wettelijk kader voor het verlenen van een evenementenvergunning	6
2.1 Gedecentraliseerde eenheidsstaat	6
2.2 Gemeenten	6
2.3 Autonomie	6
2.3.1 Omvang autonome verordenende bevoegdheid.....	7
2.4 Algemene Plaatselijke Verordening.....	7
2.5 Bevoegdheid burgemeester	8
2.5.1 Legaliteitsbeginsel.....	8
2.5.2 Beleidsregels.....	8
2.6 Mandateren	9
2.7 Evenementen opgenomen in de APV.....	10
2.7.1 Vergunningsvrij evenement.....	10
2.7.2 Vergunningsplichtig evenement.....	10
2.7.3 Buiten behandeling stellen	11
2.7.4 Toetsingskader	12
2.7.5 Vergunnen of weigeren evenement	12
Hoofdstuk 3 Regulering en proces vergunningverlening bij evenementen – Gemeente Moerdijk	15
3.1 Inrichting van het proces.....	15
3.1.1 Aanvraag	15
3.1.2 Algemene Plaatselijke Verordening	16
3.1.3 Bevoegdheid	17
3.1.4 Buiten behandeling stellen	18
3.1.5 Beoordeling van de aanvraag	18
3.1.6 Besluitvorming op de aanvraag.....	21
3.1.7 Bezwaar	22
3.2 Werking van het proces	22
3.2.1 Indieningstermijn	22

3.2.2 Meldingsplicht.....	23
3.2.3 Buiten behandeling stellen	23
3.2.4 Evenementenoverleg	24
3.2.5 Weigering van de vergunning	24
Hoofdstuk 4 Vergelijking regulering en proces vergunningverlening bij evenementen.....	25
Hoofdstuk 5 Uitvoering van aanbevelingen uit onderzoeksrapport binnen de gemeente Moerdijk	32
5.1 Aanbevelingen uit het onderzoeksrapport “Monstertruck ongeval Haaksbergen”	32
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	35
6.1. APV	35
6.1.1 Vergunningsvrije en meldingsplichtige evenementen	35
6.1.2 Voorwaarden vergunningsvrije en meldingsplichtige evenementen	36
6.1.3 Meerjarige vergunning.....	36
6.1.4 Weigeringsgrond	36
6.2 Bevoegdheid	37
6.3 Aanvraag procedure	37
6.3.1 Meldingstermijn	37
6.3.2 Indieningstermijn aanvraag	37
6.3.3 Buiten behandeling stellen van de aanvraag	38
6.4 Evenementenoverleg	38
6.4.1 Disciplines	38
6.4.2 Advisering schriftelijk.....	39
6.5 Bestemmingsplan	39
6.6 Aanbevelingen onderzoeksrapport Monstertruck ongeval Haaksbergen	39
6.6.1 Professionalisering van de vergunningverlener	39
6.6.2 Verbetering kennisuitwisseling	40
6.6.3 Versterking risicobeheersend vermogen van de organisatoren	40

Samenvatting

De gemeente Moerdijk is geïnteresseerd in wat geleerd kan worden van het incident in Haaksbergen en welke (juridische) mogelijkheden er zijn om de veiligheid bij evenementen meer in het vergunningsverleningsproces mee te nemen. Daarnaast wil Moerdijk ook het proces van vergunningverlening onderzoeken en vergelijken met een tweetal regio-gemeenten.

De vraag is: Welke aanbevelingen kunnen aan het gemeentebestuur van Moerdijk worden gedaan ter verbetering van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het proces van vergunningverlening bij evenementen, met het oog op veiligheid, hierbij rekening houdend met de aanbevelingen uit het Onderzoeksrapport Monstertruck ongeval Haaksbergen?

Het doel is om op 11 januari 2016 het gemeentebestuur van Moerdijk een onderzoeksrapport te overhandigen, waarin aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van het proces van vergunningverlening bij evenementen, met het oog op veiligheid, zodat de veiligheid bij het verlenen van een evenementenvergunning beter wordt gewaarborgd.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een onderzoek naar het recht en de praktijk. Met betrekking tot het onderzoek naar het recht is gebruik gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Voor het onderzoek naar de praktijk is gebruik gemaakt van een kwalitatief onderzoek, waarbij gekozen is voor de strategie casestudy. Met de gemeenten Roosendaal en Breda is het proces van vergunningverlening bij evenementen vergeleken.

Hiervoor zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt: interviews, observatie en documentanalyse.

In de APV van de gemeente Moerdijk zijn regels vervat met betrekking tot evenementen. Binnen de gemeente Moerdijk is een onderverdeling gemaakt in vergunningsplichtige en vergunningsvrije evenementen. Met betrekking tot vergunningsvrije evenementen wordt een onderscheid gemaakt in evenementen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht en evenementen die meldingsplichtig zijn. Voor een aanvrager is het veelal niet duidelijk dat er binnen de gemeente Moerdijk sprake is van een meldingsplichtig evenement. Daarnaast neemt de burgemeester geen kennis van deze evenementen. Er vinden daardoor enerzijds meldingsplichtige evenementen plaats, die niet gemeld zijn binnen de gemeente. Anderzijds vinden er meldingsplichtige evenementen plaats die wel gemeld zijn, maar eigenlijk geweigerd hadden moeten worden, omdat deze gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en/of het milieu. Aanbevolen wordt om het proces bij meldingsplichtige evenementen aan te passen. Daarnaast wordt aanbevolen om de website aan te passen.

Een vergunningsplichtig evenement dient binnen de gemeente aangevraagd te worden door middel van het indienen van een aanvraagformulier.

De beoordeling van een aanvraag voor een evenementenvergunning vindt plaats aan de hand van de APV, Beleidsregel Evenementen, algemene voorschriften en andere (hogere) wetten, richtlijnen, (provinciale) verordeningen en regelingen. Bij de beoordeling van de aanvraag heeft het Evenementenoverleg een adviserende rol. Met een evenement hangen specifieke risico's samen. Om te kunnen beoordelen of deze specifieke risico's worden beheerst, is expertise omtrent deze specifieke risico's vereist. De gemeente Moerdijk betreft maar een beperkt aantal disciplines bij haar Evenementenoverleg, terwijl met meer disciplines de juiste kennis omtrent het beheersen van deze risico's kan worden vergroot. Aanbevolen wordt meerdere disciplines te betrekken bij het evenementenoverleg. Daarnaast wordt aanbevolen om kennis omtrent vergunningverlening, evenementen en veiligheid uit te wisselen door intergemeentelijke samenwerking en gebruik te maken van de bestaande platforms.

Lijst met afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Afdeling V&H	Afdeling Vergunningen & Handhaving
AOV	Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
College van B&W	College van Burgemeester en Wethouders
c.q.	casu quo
e.a.	en andere(n)
EG	Europese gemeenschap
EVRM	Europees verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Gemw	Gemeentewet
Gw	Grondwet
jo.	juncto
KNAF	KNAC Nationale Autosport Federatie
NS	Nederlandse Spoorwegen
Rb	Rechtbank
RvS	Raad van State
SBA	StadsBeheer Administratie
Stb	Staatsblad
T&C	Tekst & Commentaar
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Hoofdstuk 1 Inleiding

De gemeente Moerdijk ligt in West-Brabant en telt 36.709 inwoners.¹ De gemeente wordt gevormd door 11 kernen: Willemstad, Helwijk, Heijningen, Fijnaart, Noordhoek, Klundert, Standdaarbuiten, Zevenbergen, Zevenbergschen Hoek, Moerdijk, Langeweg en diverse buurtschappen.

De gemeente Moerdijk heeft ongeveer 300 medewerkers in dienst, waarvan er 240 fulltime werken. De organisatie van de gemeente Moerdijk bestaat uit het bestuur en de ambtelijke organisatie.² Op grond van artikel 6 Gemeentewet bestaat het bestuur van de gemeente Moerdijk uit drie bestuursorganen: gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

De ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door het directieteam. Het directieteam bestaat uit de gemeentesecretaris (algemeen directeur) en de directeur bedrijf en dienstverlening. De ambtelijke organisatie bestaat uit diverse afdelingen. Daarnaast vallen onder de directe verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris een Veiligheidsstaf en Bestuursstaf.³

De Veiligheidsstaf bestaat uit 4 medewerkers en ondersteunt en adviseert het gemeentebestuur bij kwesties met betrekking tot veiligheid. De Bestuursstaf bestaat ook uit 4 medewerkers en adviseert het gemeentebestuur onder andere over bestuurlijke, financiële en juridische kwesties. Als stagiaire ben ik ondergebracht bij de Veiligheidsstaf en de Bestuursstaf, maar heb ik ook veelvuldig contact met de afdelingen Vergunning & Handhaving en Juridische Zaken.

De gemeente Moerdijk is geïnteresseerd in hoeverre de evenementenveiligheid op een adequaat niveau is geborgd. Wat geleerd kan worden van het incident in Haaksbergen en welke (juridische) mogelijkheden er zijn om veiligheid bij evenementen meer in het vergunningverleningsproces mee te nemen. Dit is de reden waarom deze onderzoeksoopdracht vanuit beide stafafdelingen is gegeven. Bij deze onderzoeksoopdracht wordt ingegaan op het proces. (Er is binnen de gemeente Moerdijk nog een onderzoekrapport beschikbaar met betrekking tot de inhoud omtrent evenementenveiligheid.)

1.1 Probleembeschrijving

De gemeente Moerdijk heeft veiligheid hoog in het vaandel staan, dit mede vanwege haar industrieterrein met chemische en zware industriële bedrijvigheid. Dit kreeg nog een extra impuls door de grote brand die begin 2011 uitbrak bij het bedrijf Chemie-Pack.⁴

In het voorjaar van 2015 is de gemeente Moerdijk -in samenwerking met de gemeente Roosendaal- gestart met het doorontwikkelen van een toolkit op het gebied van openbare orde en veiligheid

De toolkit is bedoeld als instrument om een snelle en duidelijke aanpak bij sociale en fysieke calamiteiten of incidenten ten aanzien van verschillende onderwerpen te realiseren. Vanwege het monstertruck-incident in Haaksbergen en met het oog op veiligheid kan een onderwerp met betrekking tot evenementenveiligheid niet ontbreken in deze toolkit.

¹ 'Op zoek naar cijfers?', *Gemeente Moerdijk*, Moerdijk.incijfers.nl, geraadpleegd op: 18 september 2015.

² 'Organisatie', *Gemeente Moerdijk*, Moerdijk.nl (zoek op *ambtelijke organisatie*), geraadpleegd op: 18 september 2015.

³ 'Organisatie', *Gemeente Moerdijk*, Moerdijk.nl (zoek op *ambtelijke organisatie*), geraadpleegd op: 18 september 2015.

⁴ 'Industrieterrein Moerdijk', *Gemeente Moerdijk*, Moerdijk.nl (zoek op *industrieterrein*), geraadpleegd op: 1 oktober 2015.

Tijdens AutoMotorSportief2014, een jaarlijks terugkerend evenement te Haaksbergen, belandde een monstertruck tijdens een demonstratie in het publiek. Dit leidde tot drie dodelijke slachtoffers en 28 gewonden.⁵

Dit incident was de aanleiding om een onderzoek in te stellen, door de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Deze Onderzoeksraad heeft onderzocht hoe de vergunning voor het evenement tot stand is gekomen en wat de zwakke plekken waren in dit proces.⁶ Uit dit onderzoek zijn een aantal conclusies getrokken die niet alleen voor de gemeente Haaksbergen van belang zijn, maar mogelijk ook voor de gemeente Moerdijk.⁷

Uit het Onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is naar voren gekomen dat de alertheid in de gemeentelijke organisatie tekort schoot, waardoor een evenementenvergunning werd verleend zonder dat de burgemeester of de betrokken ambtenaren zich ervan hadden verzekerd dat door de organisator alle risico's in beeld waren gebracht en de organisator deze ook beheerst had.⁸

De gemeente Moerdijk heeft verschillende grotere en kleinere evenementen, waarvan een aantal ook jaarlijks terugkeert. Grotere evenementen die jaarlijks terugkeren, zijn onder andere de wielerronde in Zevenbergen, het oldtimer festival in Moerdijk, de lichtjesparade in Standdaarbuiten, de carnavalsoptochten en de Sinterklaasoptochten. Bij kleinere evenementen kan er gedacht worden aan braderieën en kermissen. De gemeente Moerdijk verleent dan ook jaarlijks vele evenementenvergunningen.

De gemeente Moerdijk trekt lessen uit de conclusies en aanbevelingen van het Onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De gemeente Moerdijk wil dan ook met het oog op veiligheid weten of de (juridische) kwaliteit van het proces van vergunningverlening bij evenementen voldoende is gewaarborgd.

Dit onderzoek is ook van regionaal belang. De gemeente Moerdijk werkt namelijk regionaal samen met andere gemeenten, waarbij deze samenwerking bijdraagt aan de efficiëntie, kwaliteit en uniformiteit van gemeenten.

1.2 Doelstelling

Op 11 januari 2016, is het gemeentebestuur van Moerdijk in het bezit van een onderzoeksrapport, waarin aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van het proces van vergunningverlening bij evenementen met het oog op veiligheid, zodat de veiligheid bij het verlenen van een evenementenvergunning beter wordt gewaarborgd.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

Welke aanbevelingen kunnen aan het gemeentebestuur van Moerdijk worden gedaan ter verbetering van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het proces van vergunningverlening bij evenementen met het oog op veiligheid, hierbij rekening houdend met de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport Monstertruckongeval Haaksbergen?

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat is het wettelijk kader voor het verlenen van een evenementenvergunning?
- Hoe ziet het proces van vergunningverlening bij evenementen er bij de gemeente Moerdijk uit met het oog op veiligheid?
- Hoe ziet het proces van vergunningverlening bij evenementen er bij de gemeenten Roosendaal en Breda uit met het oog op veiligheid?

⁵ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015, p.6.

⁶ 'Onderzoek naar ongeval met monstertruck Haaksbergen', *Onderzoeksraad voor Veiligheid*, onderzoeksraad.nl (zoek op monstertruck).

⁷ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015, p. 63.

⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015, p.62.

- Welke aanbevelingen van het Onderzoeksrapport Monstertruckongeval Haaksbergen kunnen in het proces van vergunningverlening bij evenementen van de gemeente Moerdijk worden meegenomen?

1.4 Onderzoeksstrategie

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van een onderzoek naar het recht en een onderzoek naar de praktijk. Voor het onderzoek naar het recht is gebruik gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van deelvragen. Deze deelvragen zijn allereerst beantwoord aan de hand van het raadplegen van schriftelijke bronnen, die vervolgens geanalyseerd, vergeleken en geïnterpreteerd zijn.⁹

Voor de beantwoording van de centrale vraag zijn geen cijfermatige gegevens vereist. Daarom is niet gekozen voor een kwantitatief onderzoek, maar een kwalitatief onderzoek. Een kwalitatief onderzoek is gericht op het verzamelen van kennis en dus meer geschikt voor dit onderzoek.¹⁰

Bij dit kwalitatief onderzoek is gekozen voor de strategie casestudy, omdat hiermee gegevens met verschillende methoden en vanuit verschillende invalshoeken worden verzameld. De verzamelde gegevens zijn afkomstig uit: APV gemeente Moerdijk, Beleidsregel Evenementen, Awb, Gemeentewet, Algemeen Mandaat-, Volmacht- en machtigingsbesluit, aanvraagformulieren, beschikkingen, maar ook de APV van andere gemeenten. Hiervoor zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd, zoals interview, observatie en documentanalyse. In dit onderzoek is sprake van een vergelijkende casestudy, omdat het proces van vergunningverlening bij evenementen met verschillende gemeenten is vergeleken. De gemeenten waarmee het proces van vergunningverlening bij evenementen is vergeleken, zijn de gemeenten Roosendaal en Breda. Voor de gemeente Roosendaal is gekozen, omdat er binnen deze gemeente vergelijkbare evenementen worden georganiseerd. Daarnaast werkt de gemeente Roosendaal nauw samen met de gemeente Moerdijk. Binnen de gemeente Breda worden in vergelijking met de gemeente Moerdijk grotere evenementen georganiseerd. Verwacht mag worden dat deze gemeente meer aandacht heeft besteed aan het proces voor vergunningverlening bij evenementen. Vanuit deze gedachten is daarom gekozen voor de gemeente Breda. Tevens liggen beide gemeenten in de directe omgeving van de gemeente Moerdijk.

1.5 Methoden en verantwoording

- Wat is het wettelijke kader voor het verlenen van een evenementenvergunning?

Bij de beantwoording van deze deelvraag is met betrekking tot wet- en regelgeving gebruik gemaakt van de Grondwet, Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, APV gemeente Moerdijk en Beleidsregel Evenementen gemeente Moerdijk. Daarnaast is ook de jurisprudentie geraadpleegd.

Om duidelijkheid te verkrijgen omtrent de volgende onderwerpen: autonomie en medebewind, autonome verordenende bevoegdheid, bevoegdheid burgemeester, legaliteitsbeginsel, beleidsregels, voorschriften, beperkingen en voorwaarden is gebruik gemaakt van literatuur. De geraadpleegde literatuur is terug te vinden in de literatuurlijst. Tevens zijn enkele websites geraadpleegd en is gebruik gemaakt van documenten zoals kamerstukken en Europese richtlijnen.

De methode die hierbij is gebruikt is de inhoudsanalyse. Door middel van deze methode is het wettelijk kader voor de evenementenvergunning beschreven.

Van deze bronnen is gebruik gemaakt om de validiteit te kunnen waarborgen. Het gebruik van wet- en regelgeving, jurisprudentie, literatuur en documenten zijn controleerbaar en daardoor betrouwbaar. Via deze bronnen is tevens op een effectieve wijze antwoord gegeven op de deelvraag.

⁹ Van Schaaijk 2011, p. 79.

¹⁰ Van Schaaijk 2011, p. 79.

- Hoe ziet het proces van vergunningverlening er bij de gemeente Moerdijk uit, met het oog op veiligheid?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van wet- en regelgeving. Zo zijn de APV van de gemeente Moerdijk en de Beleidsregel Evenementen van de gemeente Moerdijk geraadpleegd. Ook is er gebruik gemaakt van de Algemene wet bestuursrecht, Gemeentewet, Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit en jurisprudentie.

Niet alleen is er gebruik gemaakt van rechtsbronnen om het proces van vergunningen te kunnen analyseren, maar ook van documenten. Zo is gebruik gemaakt van het aanvraagformulier, een format van een evenementenvergunning en zijn dossiers geraadpleegd.

Naast de methode van inhoudsanalyse is er ook gebruik gemaakt van de methoden observatie en interview. Voor deze methoden is gekozen vanwege het feit dat er zoveel mogelijk informatie verkregen moest worden van de expert op het gebied van het proces van vergunningverlening bij evenementen. Alleen een inhoudsanalyse zou hierbij niet voldoende zijn om het proces van vergunningverlening helder te krijgen.

Zo is er een interview gehouden met een vergunningverlener binnen de gemeente Moerdijk. Daarnaast is er deelgenomen aan het evenementenoverleg.

Ook hier is van deze bronnen gebruik gemaakt om de validiteit te kunnen waarborgen. Zo ook is hier het gebruik van wet- en regelgeving, jurisprudentie en documenten controleerbaar en daardoor betrouwbaar. Een interview heeft op een effectieve wijze bijgedragen aan de beantwoording van de deelvraag.

- Hoe ziet het proces van vergunningverlening bij evenementen er bij de gemeenten Roosendaal en Breda uit, met het oog op veiligheid?

Bij deze deelvraag is onder andere de methode inhoudsanalyse gebruikt. Hierbij is gebruik gemaakt van wet- en regelgeving en documenten. Met betrekking tot wet- en regelgeving is gebruik gemaakt van de APV van de gemeenten Roosendaal en Breda, de Beleidsnota meerjarige evenementenvergunningen van de gemeente Roosendaal, Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht en Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit van bij de gemeenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van het aanvraagformulier van beide gemeenten.

Naast de methode van inhoudsanalyse is ook de methode interview gebruikt. Zo zijn de vergunningverleners van de gemeenten Roosendaal en Breda geïnterviewd.

Alle gebruikte methoden en bovenstaande bronnen dienden ook hier ter waarborging van de validiteit en effectiviteit van het onderzoek.

- Welke aanbevelingen van het Onderzoeksrapport Monstertruckongeval Haaksbergen kunnen, in het proces van vergunningverlening bij evenementen van de gemeente Moerdijk worden meegenomen?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van het rapport *Monstertruck ongeval Haaksbergen* van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Er is hier gebruik gemaakt van de methode inhoudsanalyse. De validiteit van het onderzoek is gewaarborgd doordat dit rapport controleerbaar is en dus betrouwbaar.

Gebruik maken van het rapport draagt tevens bij aan de effectiviteit van het onderzoek.

1.6 Reikwijdte

Het proces van vergunningverlening bij evenementen vangt aan bij de aanvraag van een evenementenvergunning en eindigt nadat het evenement is geëvalueerd. Het proces van vergunningverlening bij evenementen kent dan ook verschillende stadia. In meerdere stadia kunnen verbeteringen worden doorgevoerd om de veiligheid bij evenementen beter te kunnen waarborgen. Dit onderzoek zal zich echter alleen richten op de aanvraag, de behandeling van de aanvraag en de besluitvorming omtrent, alsmede het verlenen van de evenementenvergunning.

1.7 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het wettelijk kader voor het verlenen van een evenementenvergunning beschreven. In hoofdstuk 3 is het proces van vergunningverlening bij evenementen van de gemeente Moerdijk uiteengezet. Dit hoofdstuk is opgedeeld in de onderdelen: inrichting van het proces en de bijbehorende juridische aspecten en de werking van het proces. Vervolgens zijn, met het oog op veiligheid de verschillen in de inrichting van het proces en bijbehorende juridische aspecten in vergelijking met de inrichting van het proces en de bijbehorende aspecten van de gemeenten Roosendaal en Breda in hoofdstuk 4 opgenomen. In hoofdstuk 5 is een beschrijving gegeven van de vier aanbevelingen voortvloeiend uit het onderzoeksrapport Monstertruckongeval Haaksbergen, die volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid ook van belang zijn voor andere gemeenten en daarbij is aangegeven waarom deze aanbevelingen ook voor de gemeente Moerdijk van belang zijn. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Hoofdstuk 2 Wettelijk kader voor het verlenen van een evenementenvergunning

Een evenement kan gedefinieerd worden als ‘een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, waarbij een verzameling mensen zich in een bepaald tijdvak in/op een (meestal) begrensde en (eventueel beperkte) openbaar toegankelijke inrichting of terrein bevindt of beweegt’.¹¹ Gemeenten stellen regels vast, waaronder een evenement kan plaatsvinden binnen de gemeentegrenzen.

Dit hoofdstuk zal een algemene beschrijving geven van het wettelijk kader, waarin de regulering en de procedure omtrent evenementen tot stand is gekomen.

2.1 Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gedecentraliseerd wil zeggen dat de Nederlandse overheid verschillende lagen kent. De Nederlandse overheid valt uiteen in de centrale overheid en de decentrale overheid.¹² De centrale overheid bestaat uit de regering en het parlement. De decentrale overheid bestaat uit de provincies, gemeenten en waterschappen.¹³

Het begrip eenheidsstaat geeft aan dat de regeling- en bestuursbevoegdheid van de gemeenten en provincies niet alleen door hen zelf wordt bepaald, maar ook door hogere overheden.¹⁴

2.2 Gemeenten

De gemeente is zoals reeds beschreven een decentrale overheid. Het bestuur van de gemeente bestaat uit: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente.¹⁵ Dit zie je terug in het feit dat belangrijke beslissingen alleen genomen kunnen worden als de gemeenteraad hiermee ingestemd heeft.¹⁶

De gemeenteraad heeft een regeling- en bestuursbevoegdheid omtrent de huishouding van de gemeente.¹⁷

Het college van burgemeester en wethouders (hierna college van B&W) heeft onder andere als taak het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van de raad.¹⁸

De burgemeester heeft een zelfstandige taak.¹⁹ De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Om de openbare orde te kunnen handhaven heeft de burgemeester een aantal bevoegdheden die het hem mogelijk maken om de veiligheid in de gemeente te waarborgen.²⁰ Één van deze bevoegdheden is de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning. In paragraaf 2.5 zal deze bevoegdheid nader worden toegelicht.

2.3 Autonomie

Reeds is uiteengezet dat de gemeenteraad een regeling- en bestuursbevoegdheid heeft, omtrent de huishouding van de gemeente. Deze wordt bepaald door autonomie.

Van autonomie spreken we, wanneer de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten.²¹

Van medebewind spreken we, wanneer regeling en bestuur van de besturen van gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.²² Het gemeentebestuur is dan

¹¹ ‘Evenementenbeleid’, *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, hetccv.nl (zoek op definitie evenementen).

¹² Klompmaker e.a. 2008, p. 38.

¹³ Verheugt 2011, p. 31.

¹⁴ Klompmaker e.a. 2008, p. 40.

¹⁵ Art. 125 Gw.

¹⁶ A.W. Heringa e.a. 2012, p. 234.

¹⁷ Art.147 lid 2 jo.108 lid 1 Gemw..

¹⁸ A.W. Heringa e.a. 2012, p. 239-240.

¹⁹ Art.172 Gemw.

²⁰ ‘Taken van een burgemeester’, *Nederlands Genootschap van Burgemeesters*, burgemeesters.nl (zoek op taken burgemeester).

²¹ Art. 124 lid 1 Gw jo. 108 lid 1 Gemw.

²² Art.124 lid 2 Gw jo. 108 lid 2 Gemw.

verplicht de wetten van andere overheden uit te voeren, als in die wetten de uitvoering aan hen wordt opgedragen.²³

De regels inzake de huishouding van de gemeente worden vervat in een gemeentelijke verordening. Volgens art. 127 Gw is de gemeenteraad bevoegd om de gemeentelijke verordening vast te stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen. Een specifieke bepaling omtrent deze verordening is in art. 147 lid 1 Gemw opgenomen.²⁴ Volgens dit artikel worden gemeentelijke verordeningen door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.²⁵

2.3.1 Omvang autonome verordenende bevoegdheid

De autonome verordenende bevoegdheid komt toe aan de gemeenteraad. Tot hoever deze bevoegdheid strekt is in art. 149 Gemw nader uitgewerkt. Hierin is bepaald dat de gemeenteraad de verordeningen maakt die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Hierbij moet wel art. 108 lid 1 Gemw in beschouwing worden genomen. De autonome verordenende bevoegdheid strekt zich alleen uit tot hetgeen dat behoort tot de huishouding van de gemeente.²⁶

Een afbakening van hetgeen dat behoort tot de huishouding waarover de autonome verordenende bevoegdheid zich mag uitstrekken, wordt gedaan aan de hand van de bovengrens, de benedengrens en de territoriale grens.²⁷

Voor hetgeen dat tot de huishouding van de gemeente behoort, geldt een bovengrens. De bovengrens houdt in dat de gemeenteraad geen gemeentelijke verordening mag vaststellen die in strijd zijn met hogere regelingen.

Daarnaast geldt er voor hetgeen dat tot de huishouding van de gemeente behoort een benedengrens. De verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad is beperkt tot het openbaar belang van de gemeente. Met betrekking tot handelingen die zich in de privésfeer voordoen, mag de gemeenteraad in principe niets regelen. Zo kan de gemeente het gebruik van alcohol in de achtertuin bijvoorbeeld niet verbieden. Activiteiten die worden verricht binnen de privésfeer, maar die een uitstraling hebben of kunnen hebben naar de openbaarheid, worden wel tot de gemeentelijke huishouding gerekend.²⁸

Tevens geldt er voor hetgeen dat tot de huishouding van de gemeente behoort een territoriale grens.

De territoriale grens houdt in dat de gemeenteraad alleen regels mag stellen binnen de gemeentegrenzen.²⁹ Deze regels gelden dan voor iedereen die zich binnen deze gemeentegrenzen bevindt.³⁰

2.4 Algemene Plaatselijke Verordening

Uit voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat de gemeenteraad een autonome verordenende bevoegdheid heeft omtrent de huishouding van de gemeente, tenzij er sprake is van een bij de wet of door krachtens de wet te bepalen uitzondering.

Een uitwerking van een autonome verordenende bevoegdheid is de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) van een gemeente. In een APV kunnen met betrekking tot de huishouding van de gemeente regels worden gesteld. Tot de gemeentelijke huishouding behoren onder andere aspecten van openbare orde en veiligheid.³¹ Het doel van een APV is om de gemeente leefbaar te houden.

Zoals eerder beschreven, is een evenement een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, waarbij een verzameling mensen zich in een bepaald tijdvak in/op een

²³ Klompaker e.a. 2008, p. 50-51.

²⁴ Munneke in: *T&C Gemeentewet Provinciewet 2015*, art. 147 Gemeentewet, aant. 5.

²⁵ Art. 147 lid 1 Gemw.

²⁶ A.W. Heringa e.a. 2012, p. 266.

²⁷ Munneke in: *T&C Gemeentewet Provinciewet 2015*, art. 149 Gemeentewet, aant. 1.

²⁸ Klompaker e.a. 2008, p. 78.

²⁹ Munneke in: *T&C Gemeentewet Provinciewet 2015*, art. 149 Gemeentewet, aant. 3d.

³⁰ Klompaker e.a. 2008, p. 78.

³¹ Kamerstukken // 1998/99, 35437, 17, p. 2.

(meestal) begrensde en (eventueel beperkte) openbaar toegankelijke inrichting of terrein bevindt of beweegt.³² Vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid worden er dan ook in een APV regels gesteld met betrekking tot evenementen.

2.5 Bevoegdheid burgemeester

Duidelijk is dat de gemeenteraad de APV vaststelt. De voorbereiding en uitvoering van deze verordening wordt aan het college van B&W overgelaten, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee belast is.³³

De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.³⁴

Bij openbare gemakkelikheden en samenkomsten kan onder andere gedacht worden aan: kermis, braderie, (pop)festival, (voetbal)wedstrijd, optocht (geen demonstratie) en een wandeltocht. Onder openbare gebouwen en erven kan onder andere gedacht worden aan: winkel, bank, bioscoop, theater, restaurant, café, terras horecabedrijf, hotel, discotheek, coffeeshop, naar ook voor publieke toegankelijke delen van bijvoorbeeld gemeentehuis, provinciehuis, rechtbank en een museum.³⁵ Hieronder vallen dan ook evenementen. Een evenement is namelijk ook een openbare gemakkelikheden, wanneer het evenement voor iedereen toegankelijk is en voor vermaak zorgt. Daarnaast kan een evenement plaatsvinden in een voor publiek openstaand gebouw. Met betrekking tot deze toezichtstaak is de burgemeester belast met de uitvoering van de APV.³⁶ De burgemeester is dan ook het bevoegd bestuursorgaan om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning.

2.5.1 Legaliteitsbeginsel

Uit voorgaande blijkt dat er voldaan wordt aan het legaliteitsbeginsel. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat de bestuursbevoegdheid op de wet dient te berusten en aan de wet is gebonden.³⁷

Allereerst moet het bestuursorgaan dat het besluit neemt zijn bevoegdheid om een besluit te nemen ontleen aan een wettelijke bepaling. Dit zie je terug in het feit dat de burgemeester bevoegd is om een evenementenvergunning te verlenen en dat hiervoor een wettelijke grondslag bestaat, namelijk art. 160 lid 1 onder b jo. 174 lid 1 jo. 174 lid 3 Gemw.

Daarnaast dient er een wettelijk grondslag te zijn voor het besluit zelf. De wettelijke grondslag voor de vergunningplicht bij evenementen is terug te vinden in de APV van de gemeente.³⁸

Om willekeur en machtsmisbruik bij toegekende bevoegdheden te voorkomen, geldt het specialiteitsbeginsel. Het specialiteitsbeginsel is een voortvloeisel het legaliteitsbeginsel. Het specialiteitsbeginsel houdt in dat het bestuur bij het gebruik maken van een wettelijk toegekende bevoegdheid alleen die belangen mag meewegen, die de betreffende regeling specifiek beoogt te beschermen.³⁹

2.5.2 Beleidsregels

De burgemeester is dus bevoegd om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning. Het beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning is een discretionaire bevoegdheid oftewel een vrije bevoegdheid.⁴⁰ Dit houdt in dat de burgemeester met betrekking tot de bevoegdheid die

³² 'Evenementenbeleid', *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, hetccv.nl (zoek op *definitie evenementen*).

³³ Art.160 lid 1 onder b Gemw.

³⁴ Art. 174 lid 1 Gemw.

³⁵ 'Toezicht gemakkelikheden en inrichtingen', *Nederlandse Genootschap van Burgemeesters*, burgemeesters.nl (zoek op *Toezicht*).

³⁶ Art. 174 lid 3 Gemw.

³⁷ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 80.

³⁸ Struijlaart 2013, p. 27.

³⁹ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 40.

⁴⁰ Van Ballegooij e.a. 2008 p. 82.

hem is toegekend in meer of mindere mate vrijheid heeft om in concrete gevallen naar eigen inzicht een besluit te nemen.⁴¹ De burgemeester heeft dus de mogelijkheid om de bevoegdheid uit te oefenen, maar is hiertoe niet verplicht. Dit zie je voornamelijk terug in een zogenoemde 'kan-bepaling'. Een voorbeeld van een dergelijke kan-bepaling is:

Artikel 1:8 APV gemeente Moerdijk

De vergunning of ontheffing kan door het daartoe bevoegde gezag of het bevoegde bestuursorgaan worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;*
- b. de openbare veiligheid;*
- c. de volksgezondheid;*
- d. de bescherming van het milieu.*

De beleidsvrijheid die de burgemeester heeft mag op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur⁴² niet leiden tot willekeur. Dit wordt onder andere tegengegaan door beleidsregels op te stellen, waarin het beleid dat de burgemeester uitvoert bij de uitoefening van zijn bevoegdheid is uiteengezet⁴³

Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een aan hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.⁴⁴ Nu de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning aan de burgemeester toekomt, heeft de burgemeester tevens de bevoegdheid om hier beleidsregels over vast te stellen. Dit is overigens geen verplichting.

Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.⁴⁵

De burgemeester is in beginsel verplicht om in overeenstemming met de vastgestelde beleidsregels te handelen.⁴⁶ Hiermee wordt willekeur voorkomen. Er geldt wel een inherente afwijkingsbevoegdheid. Dit houdt in dat er moet worden afgeweken van de beleidsregels, als er sprake is van bijzondere omstandigheden of indien er bij vasthouden aan de beleidsregels onevenredige gevolgen kunnen plaatsvinden.⁴⁷

De regels die zijn opgenomen in een beleidsregel kunnen worden omgezet in voorwaarden die verbonden worden aan een vergunning.

2.6 Mandateren

De burgemeester die de bevoegdheid heeft om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning, kan deze bevoegdheid mandateren. Een mandaat is de bevoegdheid om in naam van het bestuursorgaan besluiten te nemen.⁴⁸ Het is een middel om de burgemeester te ontlasten.

Kenmerkend voor een mandaat is dat de bevoegdheidsverdeling door mandatering niet veranderd. Hierdoor verschuift de verantwoordelijkheid voor de bevoegdheidsverdeling niet.⁴⁹ Dit blijkt niet alleen uit art. 10:1 Awb, maar ook uit art. 10:2 Awb. Dit laatste artikel luidt als volgt: een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever.

⁴¹ Damen e.a. 2013, p. 329.

⁴² De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bevatten gedragsregels, waaraan bestuursorganen zich dienen te houden, bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Deze gedragsregels beogen bescherming te bieden aan de individuele belangen van de burgers. (Damen e.a. 2013, p. 327.)

⁴³ *Toelichting beleidsregel evenementen gemeente Moerdijk*, p. 1.

⁴⁴ Art. 4:81 lid 1 Awb.

⁴⁵ Art. 1:3 lid 4 Awb.

⁴⁶ Art. 4:84 Awb.

⁴⁷ Damen e.a. 2013, p. 341.

⁴⁸ Art. 10:1 Awb.

⁴⁹ Damen e.a. 2013, p. 176.

Een bestuursorgaan kan een mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.⁵⁰ Dit betekent dat er geen wettelijke grondslag vereist is, maar dat dit nog niet betekent dat mandatering altijd toegestaan is. In art. 10:3 lid 2 Awb is een opsomming gegeven van de gevallen, waarin mandatering niet is toegestaan. Hoe een mandaat wordt gevormd, is vormvrij, echter wordt wel in de uitspraak van de Raad van State een onduidelijk mandaatbesluit in strijd geacht met de rechtszekerheid.^{51 52}

Een beslissing omtrent het verlenen van een mandaat is een (publiekrechtelijke) rechtsgevolg gerichte rechtshandeling. Als het op schrift is gesteld, is het een besluit in de zin van de Awb.⁵³

2.7 Evenementen opgenomen in de APV

Al eerder is beschreven dat er in de APV regels worden gesteld met betrekking tot evenementen. Over het algemeen worden evenementen hierin verdeeld in vergunningsplichtige evenementen en vergunningsvrije evenementen. Met betrekking tot vergunningsvrije evenementen gaat het hier om evenementen die zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht of meldingsplichtige evenementen.

Hierbij is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, alsmede de APV of eventuele beleidsregels van de gemeente, waarbinnen het evenement plaatsvindt.

2.7.1 Vergunningsvrij evenement

Vergunningsvrije evenementen kunnen worden verdeeld in evenementen die zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht en meldingsplichtige evenementen.

Vrijgesteld of meldingsplichtig evenement

In de APV van de gemeente, waarbinnen het evenement plaatsvindt, worden voorwaarden c.q. voorschriften opgesteld, waaraan voldaan dient te worden om vrijgesteld te worden van de vergunningsplicht.

Daarnaast dient voor een meldingsplichtig evenement, binnen een in de APV bepaalde termijn, voorafgaand aan het evenement een melding te worden gedaan.

2.7.2 Vergunningsplichtig evenement

De procedure voor een evenementenvergunning vangt aan door middel van het aanvragen van een evenementenvergunning door een belanghebbende. Een belanghebbende is iemand waarvan zijn belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is.⁵⁴

Vereisten aanvraag

Een aanvraag voor een evenementenvergunning wordt over het algemeen schriftelijk ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is om op de aanvraag te beslissen.⁵⁵

Naast het feit dat een aanvraag voor een evenementenvergunning schriftelijk moet worden ingediend, is het ook mogelijk om de aanvraag elektronisch in te dienen. Uit artikel 4:1 Awb blijkt dat dit wel bij wettelijk voorschrift moet zijn bepaald. Wanneer er sprake is van een elektronisch ingediende aanvraag dient het bestuursorgaan de ontvangst van deze aanvraag te bevestigen.⁵⁶

Een aanvraag dient het volgende te bevatten: naam, adres van de aanvrager, dagtekening, aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. Daarnaast verschaft de aanvrager de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag relevant

⁵⁰ Art.10:3 Awb.

⁵¹ 'Hoe moet een mandaatbesluit eruit zien?' *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, vng.nl (zoek op *mandaatbesluit*), geraadpleegd op: 7 oktober 2014.

⁵² ABRVS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0781.

⁵³ Damen e.a. 2013, p. 179.

⁵⁴ Art. 1:2 lid 1 Awb.

⁵⁵ Art. 4:1 Awb.

⁵⁶ Art. 4:3a Awb.

zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Tevens dient een aanvraag te worden ondertekend.⁵⁷

Over het algemeen zijn deze vereisten voor de aanvraag al opgenomen in het aanvraagformulier. Art. 4:4 Awb stelt namelijk dat het bestuursorgaan een aanvraagformulier mag vaststellen.

Indieningstermijn

De termijn waarbinnen een aanvraag ingediend moet zijn, wordt bepaald in de APV van de gemeente, waarbinnen het evenement plaats zal vinden.

2.7.3 Buiten behandeling stellen

De burgemeester kan besluiten om een ingediende aanvraag niet in behandeling te nemen. Dit gebeurt indien:

- De aanvraag niet voldoet aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- De aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15 Awb, of
- De verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking.

Alvorens tot deze beslissing over te gaan dient de aanvrager wel eerst in de gelegenheid gesteld te worden om binnen de door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen.⁵⁸

Wanneer een hersteltermijn gegeven wordt, heeft deze een schorsende werking voor de termijn waarbinnen de burgemeester op de aanvraag moet beslissen.⁵⁹

Wanneer een aanvraag buiten behandeling wordt gesteld vindt er geen inhoudelijke toetsing van de aanvraag plaats.⁶⁰ Een besluit om de aanvraag niet te behandelen, wordt binnen vier weken aan de aanvrager bekendgemaakt, nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de hersteltermijn ongebruikt is verstreken.⁶¹

De burgemeester heeft een onderzoeksplicht. Hij dient bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.⁶² Er mag dan ook geen hersteltermijn gegeven worden met betrekking tot de aanvulling van gegevens, als deze gegevens verkregen kunnen worden door gebruik te maken van de onderzoeksplicht.⁶³

In jurisprudentie is bepaald dat art. 4:5 Awb blijkens de geschiedenis van de totstandkoming⁶⁴ daarvan uitsluitend ziet op gevallen, waarin de aanvraag onvolledig is of niet voldoet aan een uitdrukkelijk wettelijk vormvoorschrift en waarin die gebreken bovendien herstelbaar zijn.⁶⁵ Bij wettelijke vormvoorschriften kan gedacht worden aan de vereisten die zijn opgenomen in afdeling 4.1.1 Awb en die in paragraaf 2.7.2 zijn beschreven.

Vanwege de herstelbaarheid is het niet mogelijk om een hersteltermijn toe te passen, wanneer de indieningstermijn verstreken is. Immers het verstrijken van een termijn is niet herstelbaar.⁶⁶

⁵⁷ Art. 4:2 Awb.

⁵⁸ Art. 4:5 lid 1 Awb.

⁵⁹ Art. 4:15 lid 1 sub a Awb.

⁶⁰ Struijlaart 2013, p. 64.

⁶¹ Art. 4:5 lid 4 Awb.

⁶² Art. 3:2 Awb.

⁶³ 'Onvolledige aanvraag', *Vijverbergjuristen*, http://vijverbergjuristen.nl/archief-updates/bestuursrecht/2003/BR_2003_5.pdf.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, 3, p. 91.

⁶⁵ ABRvS 17 juli 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2821

⁶⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, B, p. 37.

2.7.4 Toetsingskader

Alvorens een besluit te kunnen nemen op de aanvraag, wordt deze inhoudelijk beoordeeld. Hierbij wordt over het algemeen de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd.⁶⁷ Er is immers geen sprake van een wettelijke plicht om de uitgebreide voorbereidingsprocedure⁶⁸ te moeten volgen. Dit kan echter wel door een bestuursorgaan besloten worden, daarvan moet dan melding gedaan worden in een huis aan huis verspreid blad.⁶⁹

Volgens art. 3:2 Awb dient de burgemeester bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Dit wordt ook wel het zorgvuldigheidsbeginsel genoemd.

Zo dient nagegaan te worden door de burgemeester of de risico's die samenhangen met het evenement bekend zijn en worden beheerst. Hierbij mag het bestuursorgaan afgaan op de door de aanvrager verstrekte gegevens.⁷⁰

Een aanvraag voor een evenementenvergunning wordt getoetst aan de APV en de hier in opgenomen weigeringsgronden, alsmede ook aan de eventuele opgestelde beleidsregels, richtlijnen en uitvoeringsbesluiten omtrent evenementen.

Daarnaast dient bij het beoordelen van de aanvraag voor een evenementenvergunning rekening te worden gehouden met andere (hogere) wetten, richtlijnen, (provinciale)verordeningen en regelingen. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- Grondwet
- EVRM
- Politiewet 2012
- Wet veiligheidsregio's
- Woningwet en bouwverordening
- Wet ruimtelijke ordening/bestemmingsplan
- Drank- en horecawet
- Wet op de kansspelen
- Wegenverkeerswet 1994
- Zondagswet
- Wet wapens en munitie
- Regeling verkeersregelaars 2009
- Waterwet
- Wet luchtvaart
- Wet milieubeheer
- Flora- en Faunawet⁷¹

Met betrekking tot het vergaren van de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen, kan de burgemeester zich laten adviseren.

Dit wordt over het algemeen gedaan door middel van een Evenementenoverleg. Hierbij wordt de burgemeester normaliter geadviseerd door politie, brandweer en GHOR.⁷²

2.7.5 Vergunnen of weigeren evenement

Wanneer er een inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden, neemt de burgemeester een besluit op de aanvraag. De termijn waarbinnen een besluit genomen dient te worden, is over het algemeen opgenomen in de APV. Wanneer hierover niets is vermeld in de

⁶⁷ Een reguliere voorbereidingsprocedure is een korte procedure die gevolgd wordt om een besluit voor te bereiden. Deze procedure wordt over het algemeen vaker doorlopen dan een uitgebreide voorbereidingsprocedure.

⁶⁸ Een uitgebreide voorbereidingsprocedure is een lange procedure die gevolgd wordt om een besluit voor te bereiden.

⁶⁹ Struijlaart 2013, p. 67.

⁷⁰ Van Ballegooijen e.a. 2008, p. 90-91.

⁷¹ Evenementenbeleid Kerkrade.

⁷² 'Evenementenvergunning' Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid, hetccv.nl, (zoek op Evenementenvergunning).

APV dient, een besluit genomen te worden binnen een redelijke termijn. Deze redelijke termijn is in ieder geval verstreken na acht weken.⁷³

Hoorplicht

Wanneer de burgemeester de intentie heeft om de aanvraag voor een evenementenvergunning te weigeren, dan moet de burgemeester de belanghebbende(n) horen oftewel mag de aanvrager zijn zienswijze naar voren brengen. Dit wordt alleen gedaan wanneer de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen en die gegevens afwijken van de gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt.⁷⁴ Dit geldt niet indien sprake is van een afwijking van de aanvraag die slechts van geringe betekenis voor de aanvrager kan zijn.⁷⁵

Echter wanneer de burgemeester de intentie heeft om de aanvraag voor een evenementenvergunning te honoreren, moet de burgemeester de (derde) belanghebbende(n) horen oftewel mogen (derde) belanghebbende(n) hun zienswijze naar voren brengen. Bij (derde) belanghebbende kan bijvoorbeeld gedacht worden aan buurtbewoners, die grenzend aan het evenemententerrein wonen.

Het horen van (derde) belanghebbende(n) wordt alleen gedaan, wanneer de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de (derde) belanghebbende(n) betreffen en die gegevens niet door de (derde) belanghebbende(n) zelf ter zake zijn verstrekt.⁷⁶ Dit geldt niet indien de (derde) belanghebbende(n) niet heeft/hebben voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.⁷⁷

Beschikking

Er wordt een beschikking opgesteld voor het verlenen of het weigeren van een vergunning. Een beschikking is een besluit dat geldt voor één persoon of een bepaalde groep.⁷⁸ De afwijzing van een aanvraag wordt volgens art. 1:3 lid 2 Awb gezien als een beschikking.

Wanneer een vergunning wordt geweigerd, dient op grond van het motiveringsbeginsel het besluit te berusten op een deugdelijke motivering.⁷⁹ Daarnaast kan een vergunning alleen geweigerd worden op de weigeringsgronden die zijn opgenomen in de APV.

Voorschriften, beperkingen en voorwaarden

Wanneer een vergunning verleend wordt, kan de burgemeester aan de beschikking voorschriften, beperkingen en voorwaarden verbinden.

Een burgemeester is echter niet geheel vrij om voorschriften, beperkingen en voorwaarden aan een beschikking te verbinden. Deze worden ingekaderd door wettelijke bepalingen of wanneer de wettelijke bepalingen ontbreken door het specialiteitsbeginsel.⁸⁰

De burgemeester moet bij het formuleren van voorschriften, beperkingen en voorwaarden blijven binnen het doel van de wettelijke regeling.⁸¹ Het doel van een evenementenvergunning is het beschermen van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en het milieu.

Dit kan afgeleid worden uit de weigeringsgronden die zijn opgenomen in de APV.⁸²

⁷³ Art. 4:13 Awb.

⁷⁴ Art. 4:7 lid 1 Awb.

⁷⁵ Art. 4:7 lid 2 Awb.

⁷⁶ Art. 4:8 lid 1 Awb.

⁷⁷ Art. 4:8 lid 2 Awb.

⁷⁸ Art. 1:2 lid 2 Awb.

⁷⁹ Art. 3:46 Awb.

⁸⁰ Het specialiteitsbeginsel houdt in dat het bestuur bij het gebruik maken van een wettelijk toegekende bevoegdheid alleen die belangen mag meewegen, die de betreffende regeling specifiek beoogt te beschermen. (Van Ballegooij e.a. 2008, p. 40.)

⁸¹ Struijlaart 2013, p. 102.

⁸² Struijlaart 2013, p. 102.

Als we daarna kijken naar het specialiteitsbeginsel, kunnen er alleen voorschriften, beperkingen en voorwaarden aan een beschikking verbonden worden die de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en het milieu beogen te beschermen.

Bekendmaking, inwerkingtreding van het besluit

Een besluit treedt pas in werking als het bekend is gemaakt.⁸³ De bekendmaking wordt gedaan door het besluit toe te zenden of uit te reiken aan de belanghebbende(n). Onder belanghebbende(n) wordt tevens de aanvrager begrepen.⁸⁴ Over het algemeen wordt dit voor (derde)belanghebbende gedaan door het besluit bekend te maken in een gemeenteblad.

Bezwaar

Een dag nadat het besluit bekend is gemaakt, treedt de bezwaartermijn in werking.⁸⁵ Een belanghebbende kan bezwaar maken tegen het genomen besluit.⁸⁶ Dit betekent dat niet alleen degene tot wie het besluit gericht is tegen het besluit bezwaar kan indienen.⁸⁷

De termijn waarbinnen een bezwaar ingediend kan worden bedraagt zes weken en zoals hierboven is vermeld vangt deze termijn één dag nadat het besluit is bekend gemaakt aan.⁸⁸

Het maken van bezwaar heeft geen schorsende werking.⁸⁹ Dit betekent dat de gevolgen van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt, niet worden uitgesteld.⁹⁰

Het kan voorkomen dat de gevolgen van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt, uitgesteld moeten worden, omdat deze gevolgen onomkeerbaar zijn na de uitvoering. In dit geval kan aan de voorzieningenrechter van de rechtbank worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen.⁹¹

Een voorlopige voorziening is een spoedprocedure, bedoeld om voor de duur van de bodemprocedure een voorlopige maatregel te treffen.⁹² De bodemprocedure is in dit geval de bezwaarschriftenprocedure.

⁸³ Art. 3:40 Awb.

⁸⁴ Art. 3:41 lid 1 Awb.

⁸⁵ Art. 6:8 lid 1 Awb.

⁸⁶ Art. 7:1 lid 1 jo. Art. 8:1 lid 1 Awb.

⁸⁷ Struijlaart 2013, p. 156.

⁸⁸ Art. 6:7 jo. 6:8 lid 1 Awb.

⁸⁹ Art. 6:16 Awb.

⁹⁰ Struijlaart 2013, p. 174.

⁹¹ Struijlaart 2013, p. 174.

⁹² Struijlaart 2013, p. 174.

Hoofdstuk 3 Regulering en proces vergunningverlening bij evenementen – Gemeente Moerdijk

Het waarborgen van de veiligheid bij evenementen begint al bij het inrichten van het proces van vergunningverlening. Om een beeld te krijgen van het proces van vergunningverlening bij evenementen van de gemeente Moerdijk, zal in dit hoofdstuk de inrichting van het proces en de juridische aspecten die daarbij een rol spelen, beschreven worden. Daarnaast zal ingegaan worden op de werking van het proces.

Als bron is hier gebruik gemaakt van een interview met een vergunningverlener van de gemeente Moerdijk. Het interview is opgenomen in Bijlage I. Verder is gebruik gemaakt van het wettelijk kader uit hoofdstuk 2.

3.1 Inrichting van het proces

In deze paragraaf zal de inrichting van het proces beschreven worden. Ter verduidelijking van het proces van vergunningverlening bij evenementen is een stroomdiagram van het proces opgenomen in Bijlage II.

3.1.1 Aanvraag

Een aanvraag wordt schriftelijk of elektronische ingediend bij het teamhoofd van de afdeling Vergunning & Handhaving (hierna teamhoofd van de afdeling V&H).⁹³ De gemeente Moerdijk maakt gebruik van een aanvraagformulier⁹⁴, hierin zijn de vereisten voor de aanvraag vervat zoals deze zijn omschreven in paragraaf 2.7.2 van hoofdstuk 2.⁹⁵

Aanvraag per e-mail

In paragraaf 2.7.2 van hoofdstuk 2 is beschreven dat een aanvraag zowel schriftelijk als elektronisch ingediend kan worden. Een aanvraagformulier kan binnen de gemeente Moerdijk ook ingediend worden door middel van e-mail. Een aanvraag die per e-mail wordt ingediend, mag gezien worden als een elektronische aanvraag. In de Memorie van Toelichting van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer wordt onder elektronisch verkeer ook het gebruik van electronic mail, oftewel e-mail verstaan. Daarnaast kan een schriftelijk stuk op papier staan, maar ook een elektrisch document zijn.⁹⁶ Het aanvragen van een evenementenvergunning via een aanvraagformulier kan ook elektronisch ingediend worden, doordat een ingescand aanvraagformulier gezien kan worden als een elektronisch document.

Wanneer gebruik wordt gemaakt van de elektronische weg, dient ook voldaan te worden aan de vereisten van ondertekening, die uit art. 4:2 lid 1 Awb volgt. Volgens art. 2:16 Awb kan hier aan voldaan worden door middel van een elektronische handtekening. In dit artikel is opgenomen dat art. 3:15a leden 2 tot en met 6 BW van overeenkomstige toepassing is. De Richtlijn nr. 99/93 EG van het Europese Parlement en de Raad is geïmplementeerd in het BW.⁹⁷ In deze richtlijn wordt onder een elektronische handtekening verstaan: elektronische gegevens die zijn vastgehecht aan of logisch geassocieerd zijn met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor authenticatie.⁹⁸ Dit kan een in gescande handtekening van een papieren drager zijn.⁹⁹ Een handtekening op het aanvraagformulier die is in gescand valt hier dan ook onder.

⁹³ Art. 4:1 Awb.

⁹⁴ 'Aanvraagformulier evenementen gemeente Moerdijk', gemeente Moerdijk, https://www.moerdijk.nl/formulieren/2015/Aanvraagformulier_evenementen_2015.pdf.

⁹⁵ Art. 4:2 Awb.

⁹⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28483, 3, p.6.

⁹⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28483, 3 p.17.

⁹⁸ Richtlijn 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (PbEU 2000, L13/12).

⁹⁹ A. Engelfriet, 'Digitale handtekening rechtsgeldig', *Ius mentis*, www.iusmentis.com (zoek op handtekening).

Indieningstermijn

Om een aanvraag gedegen te kunnen beoordelen, wordt er een termijn gesteld waarbinnen de aanvraag moet zijn ingediend. Een aanvraag dient tenminste drie weken voordat het evenement plaatsvindt, te worden ingediend.¹⁰⁰ Een aanvraag, waarbij het evenement meer dan 10.000 te verwachten bezoekers c.q. deelnemers trekt, dient tenminste een half jaar, maar niet langer dan anderhalf jaar voor het tijdstip waarop het evenement plaatsvindt, te worden ingediend.¹⁰¹

Wanneer de aanvraag niet binnen de termijn ingediend wordt, kan het teamhoofd van de afdeling V&H besluiten de aanvraag niet te behandelen.¹⁰²

3.1.2 Algemene Plaatselijke Verordening

Nadat de aanvraag is binnen gekomen, wordt allereerst beoordeeld of sprake is van een vergunningsplichtig evenement. Het beoordelingskader dat hiervoor gehanteerd wordt, is vervat in de APV, die is vastgesteld door de gemeenteraad.¹⁰³

Begripsbepaling Evenementen

In art. 2:24 APV is vastgelegd wat er binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Moerdijk onder het begrip 'evenement' wordt verstaan: 'Elk voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak'.

Wanneer sprake is van het begrip 'voor publiek toegankelijk', vloeit voort uit jurisprudentie. Zo heeft de voorzieningenrechter bepaald dat onder 'voor publiek toegankelijk' dient te worden verstaan, een activiteit die in beginsel voor ieder toegankelijk is, eventueel gereguleerd door bijvoorbeeld een kaartverkoop.¹⁰⁴ Dit impliceert dat een feest voor alleen genodigden niet aan te merken is als een evenement. Immers het feest is niet voor ieder toegankelijk en is dus een besloten feest.

Echter in art. 2:24 lid 2 APV is aangegeven wat mede verstaan dient te worden onder het begrip 'evenement'. In sub d van dit artikel is dan ook opgenomen dat mede onder een evenement ook een feest op de weg wordt verstaan. Hiermee heeft de gemeente Moerdijk gereguleerd dat onder een evenement mede een besloten feest op de weg moet worden verstaan.

Categorisering Evenementen

Uit art. 2:25 APV is op te maken dat binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Moerdijk een evenement verdeeld kan worden in een vergunningsplichtig evenement en een vergunningsvrij evenement, mits aan de regels wordt voldaan die in lid 2 van dit artikel zijn opgenomen. Een vergunningsvrij evenement kan weer verder worden onderverdeeld in een evenement dat vrijgesteld is van de vergunningsplicht (hierna vrijgesteld evenement) en een meldingsplichtig evenement.

Vergunningsvrij evenement

Een vergunningsvrij evenement wordt onderverdeeld in een vrijgesteld evenement en een meldingsplichtig evenement. Beide vergunningsvrije evenementen zullen hieronder nader uiteengezet worden.

Vrijgesteld evenement

Voor een vrijgesteld evenement, geldt dat er geen vergunning is vereist, mits voldaan wordt aan de regels die zijn opgenomen in art. 2:25 lid 2 sub a, b, d en f t/m i APV. Een van deze regels luidt als volgt:

¹⁰⁰ Art. 1:3 lid 1 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁰¹ Art. 2:25 lid 5 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁰² Art. 1:3 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁰³ Art. 147 lid 1 Gemeentewet.

¹⁰⁴ Rb. Midden-Brabant (zittingsplaats Utrecht) 6 juni 2014, ECLI:NL:RBMBNE:2014:2327.

‘voor een feest of (straat)barbecue geldt aanvullend de specifieke bepaling dat maximaal 50 personen aanwezig mogen zijn en indien tenten worden gebruikt deze samen een maximale oppervlakte van 25m² mogen hebben.’

Onder het begrip ‘feest’ dat opgenomen is in deze regel, mag een besloten feest op de weg worden verstaan, zoals is vermeld in art. 2:24 lid 2 sub d APV. Dit wordt geïmpliceerd door het woord ‘aanvullend’ dat is opgenomen in deze regel. Hiermee wordt terug verwezen naar art. 2:24 lid 2 sub d APV.

Als het hier alleen zou gaan om een besloten feest, dan zou dit in strijd zijn met de benedengrens, zoals beschreven in paragraaf 2.3.1 van hoofdstuk 2.

Meldingsplichtig evenement

Een vrijgesteld evenement kan in het openbaar groen plaatsvinden. Daarnaast kunnen bij een vrijgesteld evenement ook wegen afgesloten worden, die niet gebruikt worden voor doorgaand (rijdend) verkeer, mits dit geen verkeershinder oplevert. Wanneer hiervan sprake is, dient binnen zes weken voorafgaand aan het evenement een melding gedaan te worden bij de burgemeester.¹⁰⁵ De burgemeester kan binnen veertien dagen nadat de melding is gedaan, besluiten om het organiseren van het evenement te verbieden.¹⁰⁶ Dit besluit neemt de burgemeester alleen wanneer de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.¹⁰⁷

Vergunningsplichtig evenement

Wanneer niet aan de regels van art. 2:25 lid 2 APV wordt voldaan, spreken we van een vergunningsplichtig evenement. Immers is het dan verboden om zonder vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.¹⁰⁸

3.1.3 Bevoegdheid

Uit paragraaf 2.5 van het hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat de burgemeester belast is met de uitvoering van de APV, wanneer het gaat om toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden evenals op de voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende ervan.¹⁰⁹ Deze bevoegdheid zie je terug in art. 2:25 lid 1 APV. Uit dit artikel is op te maken dat de burgemeester bevoegd is om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning. Daarnaast blijkt uit art. 2:25 lid 3 APV de bevoegdheid van de burgemeester om het organiseren van een meldingsplichtig evenement te verbieden.

Mandateren

De bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning en het organiseren van een meldingsplichtig evenement te verbieden, is dan wel aan de burgemeester overgelaten, maar de burgemeester kan mandaat verlenen.¹¹⁰ Deze bevoegdheid is nader uitgewerkt in het Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit. Hierin is bepaald dat de burgemeester mandaat kan verlenen aan onder andere teamhoofden.¹¹¹

Voorheen was de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning geheel gemandateerd aan het teamhoofd van de afdeling V&H.¹¹²

Naar aanleiding van het Onderzoeksrapport ‘Monstertruckongeval Haaksbergen’ van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is deze mandatering gewijzigd.

¹⁰⁵ Art. 2:25 lid 2 sub c en e APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁰⁶ Art. 2:25 lid 3 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁰⁷ Art. 2:25 lid 3 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁰⁸ Art. 2:25 lid 1 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁰⁹ Art. 160 lid 1 onder b jo. 174 lid 1 jo. 174 lid 3 Gemw.

¹¹⁰ Art. 10.3 lid 1 Awb.

¹¹¹ Art. 2 lid 1 Algemeen Mandaat, - Volmacht- en Machtigingsbesluit.

¹¹² Algemeen Mandaat, - Volmacht- en Machtigingsbesluit, vastgesteld bij besluit van 4 februari 2014 (online).

In dit onderzoek heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid geconstateerd dat het mandaat zonder duidelijk kader werd verleend. De tekenbevoegdheid voor beschikkingen op vergunningaanvragen werd zonder specifieke voorwaarden gemandateerd. Het werd hierbij aan de mandaathouder overgelaten om in te schatten voor welke risico's de burgemeester verantwoordelijkheid wil dragen en in welke gevallen hij geconsulteerd moet worden.¹¹³

In het Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit, dat is vastgesteld op 1 september 2015, is nu opgenomen dat de burgemeester zijn bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning heeft gemandateerd aan het teamhoofd van de afdeling V&H, met uitzondering van evenementen:

- met een geschat bezoekersaantal boven 5000 personen en/of;
- met een verhoogd veiligheidsrisico, doordat er sprake is van wedstrijden of stuntshows met gemotoriseerde voertuigen en/of;
- waarvoor een negatief advies is uitgebracht door adviseurs van het evenementenoverleg.¹¹⁴

Daarnaast dient een aanvraag aan de burgemeester te worden voorgelegd, wanneer een besluit dat genomen gaat worden op de aanvraag voor een evenementenvergunning onderwerp is van een politieke discussie en/of in de publiciteit is geweest.¹¹⁵ De burgemeester zal het besluit nemen of zal condities geven, waaronder het teamhoofd van de afdeling V&H gebruik mag maken van zijn bevoegdheid.¹¹⁶

De bevoegdheid om een meldingsplichtig evenement te verbieden is echter niet gemandateerd. Een evenement dat vergunningsplichtig is, wordt gezien als een risicovoller evenement in vergelijking met een meldingsplichtig evenement. Het is dan ook opmerkelijk dat de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning wel gemandateerd is en de bevoegdheid om het organiseren van een meldingsplichtig evenement te verbieden niet.

3.1.4 Buiten behandeling stellen

Uit paragraaf 2.7.3 van hoofdstuk 2 blijkt dat de burgemeester en in dit geval het teamhoofd van de afdeling V&H kan besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. De aanvrager wordt eerst wel in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen.¹¹⁷ Zo werd de organisatie van een autocross evenement in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen door onder andere een onderbouwing te geven van de veiligheidsvoorschriften die zij als organisatie heeft gesteld aan het evenement.¹¹⁸ De organisatie vulde de aanvraag niet aan, waardoor de aanvraag buiten behandeling is gesteld.¹¹⁹

Er is geen wettelijke bepaling opgenomen met betrekking tot een termijn, waarbinnen vastgesteld moet worden of dat een aanvraag volledig is.¹²⁰ Zo wordt een aanvraag niet direct nadat deze is ingediend, beoordeeld op volledigheid.

3.1.5 Beoordeling van de aanvraag

Alvorens een besluit te nemen omtrent de aanvraag, wordt allereerst beoordeeld of de aangevraagde evenementenvergunning kan worden verleend. Beoordeeld wordt of de risico's die samenhangen met het evenement, beheerst zijn. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de APV, Beleidsregel Evenementen, algemene voorschriften en

¹¹³ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015, p. 49.

¹¹⁴ Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit, vastgesteld bij besluit van 1 september 2015 (online).

¹¹⁵ Art. 4 lid 1 sub f Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit.

¹¹⁶ Art. 4 lid 2 Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit.

¹¹⁷ Art. 4:5 lid 1Awb.

¹¹⁸ Bijlage III.

¹¹⁹ Bijlage III.

¹²⁰ 'Onvolledige aanvraag' Vijverbergjuristen, http://vijverbergjuristen.nl/archief-updates/bestuursrecht/2003/BR_2003_5.pdf.

andere (hogere) wetten, richtlijnen, (provinciale) verordeningen en regelingen. In paragraaf 2.7.4 van hoofdstuk 2 zijn hieromtrent een aantal voorbeelden opgenomen. Voor de vergunningverlener is het ondoenlijk om al deze wetten te kennen, daarom heeft het evenementenoverleg bij de beoordeling van de aanvraag een adviserende rol.

Evenementenoverleg

De aanvraag zal besproken worden in het driewekelijks Evenementenoverleg. Dit Evenementenoverleg wordt voorgezeten door de vergunningverlener en bestaat uit de volgende disciplines: politie, brandweer, buitendienst van de gemeente¹²¹, buitengewoon opsporingsambtenaar¹²², jurist en een AOV'er.¹²³

Evenementen en bestemmingsplan

Bij de beoordeling van de aanvraag dienen ook de Wro en de bestemmingsplannen in ogenschouw genomen te worden.

Op grond van art. 3.1 lid 1 Wro dient de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast te stellen. Ten behoeve van de goede ruimtelijke ordening wordt de bestemming van de gronden aangewezen en worden met het oog op die bestemming regels gesteld.¹²⁴

Evenementen kunnen de leefbaarheid negatief beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan onder andere de verstoring van de openbare orde en veiligheid. In het belang van de goede ruimtelijke ordening en in het kader van rechtszekerheid dienen evenementen in het bestemmingsplan te worden verwerkt.¹²⁵

In art. 5 van de Beleidsregel Evenementen zijn evenementenlocaties opgenomen. Dit zijn gronden waarop evenementen mogen plaatsvinden die onder categorie 2, 3 of 4 vallen, zoals bedoeld in art. 2 Beleidsregel Evenementen. In dit laatste artikel zijn evenementen gecategoriseerd in evenementen met een (1) lage geluidsbelasting, (2) middelgrote geluidsbelasting, (3) grote geluidsbelasting of een (4) zeer grote geluidsbelasting.

De evenementen met een lage geluidsbelasting zijn niet aan een locatie gebonden. Bij deze evenementen kan gedacht worden aan onversterkte muziek, braderie (zonder versterkte muziek), lopend fanfare-orkesten en dergelijke.¹²⁶

Echter, zijn er maar een aantal evenementenlocaties in de bestemmingsplannen bestemd voor evenementen dan wel bestemd als evenemententerrein. Vanwege het feit dat deze gronden in de bestemmingsplannen bestemd zijn voor het houden van evenementen, mag hier vanuit gegaan worden dat bij het bestemmen van deze gronden rekening is gehouden met de veiligheid.

Wanneer grond wordt gebruikt voor een evenement en omtrent dit gebruik niets is opgenomen in de bestemmingsplanvoorschriften, dan is dit gebruik in strijd met het bestemmingsplan.¹²⁷ Er vinden binnen de gemeente Moerdijk evenementen plaats die in strijd zijn met het bestemmingsplan. De Wro en de bestemmingsplannen worden niet bij de beoordeling van de aanvraag in ogenschouw genomen.

In jurisprudentie is bepaald dat, indien een met het bestemmingsplan strijdig gebruik kortdurend en incidenteel is, het bestemmingsplan zich daartegen niet verzet.¹²⁸

Niet is duidelijk wat onder kortdurend en incidenteel moet worden verstaan, maar wel is uit jurisprudentie op te maken dat er een (dubbel) criterium 'kortdurend en incidenteel'

¹²¹ De buitendienst van de gemeente zorgt voor het dagelijks onderhoud de directe leefomgeving van de burgers.

¹²² Een buitengewoon opsporingsambtenaar houdt onder andere toezicht op de naleving van de regels die zijn opgesteld in onder andere de APV, bijzondere wetten en de Drank- en Horecawet.

¹²³ Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid van de Veiligheidsstaf, adviseert de gemeente met betrekking tot de openbare veiligheid.

¹²⁴ Art. 3.1 lid 1 Wro

¹²⁵ Toelichting op het bestemmingsplan Leiden Noordwest, *Ruimtelijke plannen*, http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0546.BP00002-0301/t_NL.IMRO.0546.BP00002-0301_9.4.html.

¹²⁶ Art. 2 lid 1 Beleidsregel Evenementen.

¹²⁷ RvS 13 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708.

¹²⁸ Rb Almelo 7 augustus 2009, ECLI:NL:RBALM:2009:BJ5292.

wordt gehanteerd. Een eenmalig evenement kan wellicht wel voldoen aan het criterium 'incidenteel', maar niet altijd aan het criterium 'kortdurend'.¹²⁹

Als we kijken naar het soort evenementen die onder categorie 1 vallen dan kunnen deze evenementen echter over het algemeen aangemerkt worden als kortdurende en incidentele evenementen.

Evenementen die onder categorie 2, 3 of 4 vallen kunnen alleen toegestaan worden op de evenementenlocaties, wanneer in het bestemmingsplan is opgenomen dat deze evenementenlocaties bestemd zijn voor evenementen, dan wel als evenemententerrein aangemerkt zijn. Daarnaast dienen onder meer ten aanzien van het aantal evenementen per jaar, het soort evenementen, de duur en de maximale bezoekersaantallen regels te worden gesteld. Dit is vanwege het feit dat de intensiteit waarmee evenementenlocaties mogen worden gebruikt, duidelijk moet zijn.¹³⁰

Het gebruik van grond voor een evenement, waarbij omtrent dit gebruik niets is opgenomen in de bestemmingsplanvoorschriften, kan ertoe leiden dat omwonende bezwaar maken tegen het evenement. Dit kan uiteindelijk tot gevolg hebben dat een evenement niet kan plaatsvinden.

Beleidsregel

Op 27 juni 2013 heeft de burgemeester de Beleidsregel Evenementen vastgesteld. Hierin is het beleid dat de burgemeester uitvoert bij de uitoefening van zijn bevoegdheid uiteengezet.¹³¹ De regels die hierin worden gesteld zijn gericht op geluid, openbare orde en externe veiligheid. Een aantal bepalingen die in art. 2:25 lid 2 APV zijn opgenomen worden hierin nader uitgelegd.¹³²

Zo wordt onder andere duidelijkheid geschapen omtrent de bepaling die is opgenomen in art. 2:25 lid 2 sub b APV. De nadere uitleg omtrent deze bepaling is vervat in Beleidsregel Evenementen. Zo wordt in art. 7 Beleidsregel Evenementen een nadere uitleg gegeven omtrent evenementen nabij kerk of trouwlocaties. Daarnaast wordt in art. 8 Beleidsregel Evenementen een nadere uitleg gegeven omtrent evenementen op industrieterreinen.

Mede aan de hand van deze regels kan worden beoordeeld of de risico's die samenhangen met een evenement, worden beheerst. Deze regels kunnen worden omgezet in voorschriften, beperkingen en voorwaarden die aan een vergunning worden verbonden.

De burgemeester handelt in overeenstemming met de vastgestelde Beleidsregel Evenementen, tenzij sprake is van een inherente afwijkingsbevoegdheid.¹³³ Deze inherente afwijkingsbevoegdheid is beschreven in paragraaf 2.5.2 van hoofdstuk 2.

Weigeringsgronden

Aan de hand van de APV, Beleidsregel Evenementen, algemene voorwaarden en de advisering van het Evenementenoverleg wordt beoordeeld of de aangevraagde evenementenvergunning verleend kan worden en onder welke voorwaarden.

Het toetsingskader dat hiervoor gehanteerd wordt, is vervat in de APV. Volgens art. 1:8 APV kan een vergunning door de burgemeester of het teamhoofd van de afdeling V&H worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;
- b. de openbare veiligheid;
- c. de volksgezondheid;
- d. de bescherming van het milieu.

¹²⁹ Rb Almelo 7 augustus 2009, ECLI:NLRBALM:2009:BJ5292.

¹³⁰ RvS 16 februari 2011, ECLI:RVS:2011:BP4728.

¹³¹ Toelichting beleidsregel evenementen gemeente Moerdijk, p. 1.

¹³² Art. 1:3 lid 4 jo. Art. 4:81 lid 1 Awb.

¹³³ Art. 4:84 Awb.

3.1.6 Besluitvorming op de aanvraag

Na de beoordeling van de aanvraag wordt er een besluit genomen door het teamhoofd van de afdeling V&H. Wanneer sprake is van een evenement zoals is vermeld in de mandaatbesluit, zal de burgemeester beslissen op de aanvraag voor een evenementenvergunning.

Beslistermijn

Op de aanvraag voor een vergunning wordt binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag beslist.¹³⁴ Deze termijn kan voor ten hoogste acht weken worden verdaagd door het teamhoofd van de afdeling V&H of de burgemeester.¹³⁵

Hoorplicht

Wanneer nodig maakt de gemeente Moerdijk gebruik van de hoorplicht zoals deze is beschreven in paragraaf 2.7.5 van hoofdstuk 2. Zo zijn de belanghebbende(n), in dit geval een aantal kerkgenootschappen gehoord, die bedenkingen hadden tegen het houden van een braderie in Klundert van vrijdag tot en met zondag. In de voorgaande jaren werd deze braderie in Klundert namelijk gehouden van donderdag tot en met zaterdag.¹³⁶

Verlenen vergunning

Een beschikking voor het verlenen van een evenementenvergunning wordt ondertekend door het teamhoofd van de afdeling V&H of de burgemeester. De burgemeester zal de beschikking ondertekenen als sprake is van een evenement:

- met een geschat bezoekersaantal boven 5000 personen, en/of;
- met verhoogd veiligheidsrisico doordat er sprake is van wedstrijden en/of stuntshows met gemotoriseerde voertuigen.

De beschikking zal met een begeleidende brief verzonden worden aan de aanvrager. In de begeleidende brief is informatie opgenomen betreffende de leges en de bezwaarschriftenprocedure.

Voorschriften, beperkingen en voorwaarden

Wanneer een evenementenvergunning wordt verleend, kunnen er voorschriften, beperkingen en voorwaarden worden verbonden aan de beschikking.¹³⁷ De gemeente Moerdijk hanteert hiervoor 'algemene voorschriften'. Niet alle voorschriften, beperkingen en voorwaarden die hierin zijn opgenomen, zijn van toepassing op een evenement.

Per evenement en de daarmee samenhangende risico's wordt bekeken welke voorschriften, beperkingen of voorwaarden van toepassing zijn. Zoals al eerder beschreven worden aan de hand van deze voorschriften, beperkingen en voorwaarden beoordeeld of de risico's die samenhangen met een evenement beheerst worden.

Deze algemene voorschriften zijn opgenomen in Bijlage V.

Daarnaast kunnen er nog specifieke voorschriften, beperkingen en voorwaarden verbonden worden aan de beschikking. Deze zijn afhankelijk van het soort evenement.

De aanvrager is verplicht om de voorschriften of beperkingen die verbonden zijn aan de vergunning na te komen.¹³⁸

De voorschriften en beperkingen strekken slechts tot bescherming van het belang of belangen in verband waarmee de vergunning is vereist.¹³⁹ Een evenementenvergunning is vereist ter bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en het milieu. Op grond van het specialiteitsbeginsel moet de burgemeester bij het

¹³⁴ Art. 4:13 lid 1 Awb jo. 1:2 lid 1 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹³⁵ Art. 1:2 lid 3 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹³⁶ Bijlage IV.

¹³⁷ Art. 1:4 lid 1 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹³⁸ Art. 1:4 lid 2 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹³⁹ Art. 1:4 lid 1 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

opstellen van voorschriften en beperkingen binnen het doel blijven van de wettelijke regeling. De algemene voorschriften die in de evenementenvergunning worden opgenomen blijven binnen het doel van de evenementenvergunning.

Weigeren vergunning

Een beschikking voor het weigeren van een evenementenvergunning wordt ondertekend op de wijze zoals in deze paragraaf reeds is beschreven. Alleen hierbij geldt dat de burgemeester de beschikking ondertekend, wanneer sprake is van een evenement, waarvoor een negatief advies is uitgebracht door adviseurs van het evenementenoverleg. In de beschikking zal gemotiveerd uiteengezet worden op welke grond de aanvraag voor een evenementenvergunning wordt geweigerd.¹⁴⁰ Ook deze beschikking wordt met een begeleidende brief verzonden aan de aanvrager.

Bekendmaking

Om het besluit in werking te laten treden, dient de beschikking bekend te worden gemaakt. Dit wordt binnen de gemeente Moerdijk gedaan door het toezenden van de beschikking aan de aanvrager. Om ook (derde) belanghebbende(n) op de hoogte te stellen van de verleende of geweigerde vergunning, wordt de verleende of geweigerde beschikking bekend gemaakt in het gemeenteblad "Moerdijkse bode" en op de website van de gemeente Moerdijk.¹⁴¹

3.1.7 Bezwaar

Één dag na bekendmaking van de beschikking treedt de bezwaartermijn in werking.¹⁴² Belanghebbenden, hieronder tevens de aanvrager begrepen, kunnen bezwaar maken tegen het genomen besluit.¹⁴³ De belanghebbende(n) kan/kunnen bezwaar maken door een bezwaarschrift binnen zes weken in te dienen bij de burgemeester.¹⁴⁴

Voordat op het bezwaar wordt beslist, wordt/worden de belanghebbende(n) in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord.¹⁴⁵ Binnen de gemeente Moerdijk wordt/worden belanghebbende(n) gehoord door een onafhankelijke bezwarencommissie. De onafhankelijke bezwarencommissie brengt over het bezwaarschrift een advies uit. Op grond van het Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit van 1 september 2015 is de gemeentesecretaris gemandateerd om een beslissing te nemen op een bezwaarschrift.¹⁴⁶ Bij de besluitvorming omtrent een bezwaarschrift zal de gemeentesecretaris rekening houden met het gegeven advies.

Daarnaast kan/kunnen de belanghebbenden een voorzieningenrechter van de rechtbank verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Dit wordt verzocht wanneer de gevolgen van het genomen besluit uitgesteld dienen te worden.¹⁴⁷

3.2 Werking van het proces

In de vorige paragraaf is de inrichting van het proces beschreven en de daarbij behorende juridische aspecten. Met het oog op de veiligheid zijn een aantal essentiële zaken opgevallen. Deze zullen in deze paragraaf worden uitgelicht.

3.2.1 Indieningstermijn

Uit paragraaf 3.1.1 van hoofdstuk 3 is duidelijk geworden dat een aanvraag voor een evenementenvergunning tenminste drie weken voordat het evenement plaatsvindt, moet worden ingediend. Voor grotere evenementen bedraagt deze termijn een half jaar.

¹⁴⁰ Art. 3:46 Awb.

¹⁴¹ Art. 3:40 Awb jo. art. 3:41 Awb.

¹⁴² Art. 6:8 lid 1 Awb.

¹⁴³ Art. 7:1 lid 1 Awb jo. art. 8:1 lid 1 Awb.

¹⁴⁴ Art. 6:7 jo. Art. 6:4 lid 1 Awb.

¹⁴⁵ Art. 7:2 lid 1 Awb.

¹⁴⁶ Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit, vastgesteld bij besluit van 1 september 2015 (online).

¹⁴⁷ Struijlaart 2013, p. 174.

Echter, op de website van de gemeente wordt vermeldt dat een aanvraag voor 'klein' vergunningsplichtig evenement tenminste vier weken, voordat het evenement plaatsvindt, moet worden ingediend. Tevens wordt op de website aanbevolen om bij een 'klein' vergunningsplichtig evenement een termijn van acht tot twaalf weken te hanteren.¹⁴⁸ Deze termijn wordt aanbevolen door de gemeente Moerdijk, zodat de aanvraag besproken kan worden tijdens het driewekelijks Evenementenoverleg. Het indienen van een aanvraag drie weken voorafgaand aan het evenement, kan er toe leiden dat de aanvraag niet besproken wordt tijdens het driewekelijks Evenementenoverleg.

Wanneer een aanvraag te laat ingediend wordt, kan het teamhoofd van de afdeling V&H besluiten de aanvraag niet te behandelen.

Het besluit om een aanvraag voor een evenementenvergunning al dan niet te behandelen, is afhankelijk van het evenement en dag waarop de aanvraag is ingediend.

De gemeente wil graag klantgericht en dienstverlenend zijn en zal een te laat ingediende aanvraag alsnog in behandeling nemen, mits de veiligheid niet in het gedrang komt.

3.2.2 Meldingsplicht

Duidelijk is, dat er binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Moerdijk een meldingsplicht geldt.

Op de website van de gemeente Moerdijk wordt niets vermeld omtrent de meldingsplicht voor evenementen. De aanvrager die voornemens is een evenement te organiseren heeft veelal geen weet van de meldingsplicht, tenzij de aanvrager de APV heeft doorgenomen of contact heeft opgenomen met de gemeente Moerdijk.

Dit blijkt ook uit de cijfers. De gemeente heeft in 2014 slechts 5 meldingen binnen gekregen.

De meldingen die binnen komen bij de gemeente worden opgenomen in de evenementenkalender die de vergunningverlener hanteert. Deze evenementenkalender kan alleen geraadpleegd worden door de vergunningverlener en de buitengewoon opsporingsambtenaren. De burgemeester neemt van meldingsplichtige evenementen geen kennis. Terwijl de burgemeester binnen veertien dagen nadat de melding is gedaan, kan besluiten om het organiseren van het evenement te verbieden.

Dit heeft de volgende gevolgen:

- er kunnen meldingsplichtige evenementen plaatsvinden die niet gemeld zijn binnen de gemeente.
- er kunnen meldingsplichtige evenementen plaatsvinden die gemeld zijn, maar een gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of het milieu.

3.2.3 Buiten behandeling stellen

Er is geen termijn opgenomen in een wettelijke bepaling, waarbinnen moet worden vastgesteld of een aanvraag onvolledig is.¹⁴⁹

Het laat vaststellen van de onvolledigheid van de aanvraag komt ook voor binnen de gemeente Moerdijk. Wanneer een aanvraag binnen komt, kan niet altijd direct vastgesteld worden of de aanvraag volledig is. Het komt bijvoorbeeld voor dat pas tijdens het Evenementenoverleg¹⁵⁰ blijkt dat de plattegrondtekening van de inrichting van de tent niet voldoende is.¹⁵¹ Doordat een aanvraag pas laat in het proces beoordeeld wordt op volledigheid, kan het voorkomen dat een gedegen beoordeling van de aanvraag in het gedrang komt, omdat de aanvraag laat in het proces nog aangevuld dient te worden.

¹⁴⁸ 'Evenement organiseren', gemeente Moerdijk,

<http://www.moerdijk.nl/Evenement-organiseren?highlight=evenement%2c%20organiseren>.

¹⁴⁹ 'Onvolledige aanvraag' Vijverbergjuristen, http://vijverbergjuristen.nl/archief-updates/bestuursrecht/2003/BR_2003_5.pdf.

¹⁵⁰ Het evenementenoverleg wordt verderop in dit hoofdstuk nader beschreven.

¹⁵¹ Verslag evenementenoverleg d.d. 22 september 2015 is opgenomen in bijlage VI.

3.2.4 Evenementenoverleg

Wanneer een aanvraag na binnenkomst is verwerkt, wordt een afschrift van de aanvraag, gegevens en bescheiden per e-mail verstrekt aan een AOV-er en de Politie Midden- en West-Brabant.

De Politie Midden- en West-Brabant neemt de aanvraag op in haar evenementenkalender en kan zodoende de capaciteit inschatten die nodig wordt geacht bij de evenementen.

Doordat een afschrift van de aanvraag, gegevens en bescheiden verstrekt worden, hebben de Politie Midden- en West Brabant en een AOV-er de mogelijkheid om zich alvorens het evenementenoverleg plaatsvindt te buigen over de aanvraag en hier een advies over uit te brengen. Dit gebeurt echter niet in de praktijk.

Over het algemeen buigen alle disciplines zich tijdens het Evenementenoverleg over de aanvragen en brengen indien nodig hieromtrent een advies uit. Een advies zal achterwege blijven wanneer de aanvraag niet volledig is. Wanneer na aanvulling de aanvraag volledig blijkt, zal dan pas een advies uitgebracht kunnen worden.

Het advies wordt overigens niet op schrift gesteld. Een advies dat op schrift is gesteld kan bijdragen aan de motivering van de grond(en) waarop een evenement geweigerd wordt. Daarnaast dient de burgemeester er zich van te vergewissen dat het advies op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.¹⁵²

3.2.5 Weigering van de vergunning

De gemeente Moerdijk wil graag klantgericht en dienstverlenend zijn. Dit is terug te zien in de cijfers. De gemeente Moerdijk heeft in 2014, 312 aanvragen binnen gekregen, waarvan 288 aanvragen zijn verleend en er slechts 5 zijn geweigerd. De overige 19 aanvragen zijn aangemerkt als vergunningsvrije evenementen, buiten behandeling gesteld of door de aanvrager zelf ingetrokken.¹⁵³

Wanneer een vergunning niet verleend kan worden, zal de vergunningverlener in gesprek gaan met de aanvrager. Met de aanvrager wordt dan bekeken of het plan dat de aanvrager heeft, aangepast kan worden. Door bijvoorbeeld de tijden van het evenement te veranderen of voor een andere evenementenlocatie te kiezen, kan mogelijk de evenementenvergunning wel verleend worden.

Dat de gemeente Moerdijk zich dienstverlenend opstelt is in zekere zin niet verkeerd, maar hierbij mag de veiligheid niet in het gedrang komen.

¹⁵² Art. 3:9 Awb,

¹⁵³ SBA

Hoofdstuk 4 Vergelijking regulering en proces vergunningverlening bij evenementen

De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van de APV enige beleidsvrijheid.¹⁵⁴ Dit zorgt ervoor dat een gemeenteraad zelf kan beslissen welke bepalingen opgenomen worden. Het reguleren van een activiteit zoals een evenement is daardoor in elke gemeente anders.

De inrichting van het proces en de bijbehorende juridische aspecten zoals deze zijn opgenomen in hoofdstuk 3 zijn vergeleken met het proces en de bijbehorende juridische aspecten van de gemeenten Roosendaal en Breda. Na analyse is gebleken dat het proces en de bijbehorende juridische aspecten van de gemeenten veel overeenkomsten hebben. In dit hoofdstuk zullen alleen de verschillen in het proces en de bijbehorende juridische aspecten worden uiteengezet, die met het oog op veiligheid van belang zijn.

4.1 Wat zijn de wezenlijke verschillen bij de drie gemeenten

In deze paragraaf wordt een vergelijking van het proces en bijbehorende juridische aspecten van de gemeente Moerdijk met die van de gemeenten Roosendaal en Breda uiteengezet en voor zover nodig nader toegelicht.

Om deze vergelijking te kunnen maken zijn interviews gehouden met een vergunningverlener van de gemeente Roosendaal en Breda. Naast interviews is de APV van de gemeente Roosendaal en Breda geanalyseerd. In Bijlage VII en VIII is het interview met de gemeente Roosendaal opgenomen. In Bijlage IX is het interview met de gemeente Breda opgenomen.

	Moerdijk	Roosendaal	Breda
Vrijgesteld evenement	Evenement is vrijgesteld, mits voldaan is aan de voorwaarden die zijn opgenomen in art. 2:25 lid 2 sub a, b, d en f t/m i APV.	Geen bepaling opgenomen omtrent een vrijgesteld evenement.	Evenement is vrijgesteld, mits voldaan is aan de voorwaarden die zijn opgenomen in art. 2:13 lid 2 APV.
Meldingsplichtig evenement	Evenement is meldingsplichtig, wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden die zijn opgenomen in art. 2:25 lid 2 sub c en e APV.	Evenement is meldingsplichtig als voldaan wordt aan de voorwaarden die zijn opgenomen in art. 2:25 lid 2 APV.	Geen bepalingen opgenomen omtrent een meldingsplichtig evenement.

¹⁵⁴ Art. 149 jo. art. 108 lid 1 Gemw. jo. art. 147 lid 1 Gemw.

Indieningstermijn vergunningsplichtig evenement	Voor een evenement geldt een termijn van 3 weken voorafgaand aan het evenement. ¹⁵⁵ Voor een groot evenement geldt een termijn van 6 maanden voorafgaand aan het evenement. ¹⁵⁶	Voor een evenement geldt een termijn van 3 weken voorafgaand aan het evenement. ¹⁵⁷	Voor een buurtfeest geldt een termijn van 3 weken voor aanvang van het evenement. ¹⁵⁸ Voor een klein en standaard evenement geldt een termijn van 8 weken voor aanvang van het evenement. ¹⁵⁹ Voor een groot evenement geldt een termijn van 13 weken voorafgaand aan het evenement. ¹⁶⁰
Mandaat	De bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning is gemandateerd met uitzondering van een evenement waarvoor een negatief advies is uitgebracht door adviseurs van het evenementenoverleg of evenementen vernoemd in het Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit.	De bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementvergunning is geheel gemandateerd. ¹⁶¹	De bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning is geheel gemandateerd. ¹⁶²
Evenementenoverleg	3 wekelijks overleg voor alle vergunningsplichtige evenementen	Alleen bij grote vergunningsplichtige evenementen ¹⁶³ Voor kleinere vergunningsplichtige evenementen wordt per mail geadviseerd.	Alleen bij grote vergunningsplichtige evenementen Voor kleinere vergunningsplichtige evenementen wordt per mail geadviseerd.

¹⁵⁵ Art. 1:3 lid 1 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁵⁶ Art. 2:25 lid 5 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁵⁷ Art. 1:3 lid 1 APV Roosendaal.

¹⁵⁸ Art. 2:12 lid 6 jo. 2:13 lid 10 APV Breda.

¹⁵⁹ Art. 2:12 lid 4 jo. 2:12 lid 5 jo. 2:13 lid 9 APV Breda.

¹⁶⁰ Art. 2:12 lid 3 jo. 2:13 lid 8 APV Breda.

¹⁶¹ Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit 2015, Bijlage 8, p.5. (gemeente Roosendaal)

¹⁶² Algemeen Mandatenbesluit Breda 2014, Schema B Afdeling Vergunningen en voorzieningen.

¹⁶³ Onder een groot evenement wordt verstaan een evenement met een bezoekersaantal van 5.000 of meer.

Disciplines bij het evenementenoverleg	Politie, Brandweer, Buitendienst van de gemeente, Buitengewoon opsporingsambtenaar, Jurist en een AOV-er ¹⁶⁴ .	Politie, Brandweer, GHOR ¹⁶⁵ , veiligheidsadviseur, organisatie/aanvrager, handhaving, verkeersdeskundige, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant ¹⁶⁶ , groen deskundige en wanneer nodig ook Arriva ¹⁶⁷ .	Politie, Brandweer, handhaving, GHOR, verkeersdeskundige, bouwdeskundige, Arriva en bij grote evenementen zoals Koningsdag ook de NS.
Weigeringsgronden	Vergunning kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid, bescherming van het milieu. ¹⁶⁸	Vergunning kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid, bescherming van het milieu. ¹⁶⁹ Een vergunning wordt geweigerd, als de organisator van een evenement, zoals is opgenomen in art. 2:25 lid 2 sub i APV van slecht levensgedrag is. ¹⁷⁰	Vergunning kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid, bescherming van het milieu. ¹⁷¹ Een vergunning kan geweigerd worden in het belang van het voorkomen van de aantasting van een grootschalig evenement als bedoeld in art. 2:12 waarvoor een aanvraag is ingediend. ¹⁷²
Meerjarige vergunning	Jaarlijkse evenementen vergunning. ¹⁷³	Jaarlijkse en meerjarige evenementen vergunning. ^{174 175}	Jaarlijkse evenementen vergunning. ¹⁷⁶

¹⁶⁴ Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid.

¹⁶⁵ De GHOR is een geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio die adviseert omtrent medische voorzieningen en hygiënische maatregelen tijdens evenementen.

¹⁶⁶ Van de Omgevingsdienst is sprake wanneer het gaat om zaken omtrent het milieu, hierbij kan gedacht worden aan geluid.

¹⁶⁷ Van de vervoersmaatschappij is sprake, wanneer het verkeer omgeleid zal worden.

¹⁶⁸ Art. 1:8 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁶⁹ Art. 1:8 APV Roosendaal.

¹⁷⁰ Art. 2:25 lid 8 APV Roosendaal.

¹⁷¹ Art. 1:8 APV Breda.

¹⁷² Art. 2:13 lid 6 APV Breda.

¹⁷³ Art. 1:7 APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁷⁴ Art. 1:7 APV Roosendaal.

¹⁷⁵ Beleidsnota meerjarige evenementenvergunningen, gemeente Roosendaal.

¹⁷⁶ Art. 1:7 APV Breda.

Vrijgesteld evenement en meldingsplichtig evenement

De gemeente Roosendaal heeft vergeleken met de gemeenten Moerdijk en Breda geen bepalingen opgenomen omtrent een vrijgesteld evenement. De vergunningverlener heeft aangegeven dat zij een gehele vrijstelling niet logisch vindt, omdat hulpdiensten zodoende niet op de hoogte gesteld worden van deze evenementen. De gemeente Roosendaal heeft bewust gekozen voor een meldingsplicht, vanwege het feit dat een melding doorgezet wordt naar de hulpdiensten. De vergunningverlener geeft aan, dat door een meldingsplicht in te stellen de politie kan nagaan of er genoeg capaciteit is en de hulpdiensten op de hoogte gesteld worden.

De gemeente Breda heeft echter geen bepalingen opgenomen omtrent een meldingsplichtig evenement. De vergunningverlener heeft aangegeven, dat dit te maken heeft met deregulering.¹⁷⁷ Voorheen gold er een meldingsplicht, maar met deze informatie werd vrijwel niets gedaan, zo zegt de vergunningverlener. Daarnaast geeft de vergunningverlener aan dat de gemeente geconcludeerd heeft, dat deze evenementen vrijwel geen risico met zich meebrengen op het gebied van veiligheid. Dit is mede bepalend geweest voor de keuze om bepaalde evenementen vrij te stellen van de vergunningsplicht.

De gemeente Moerdijk heeft echter, zowel bepalingen opgenomen omtrent een vrijgesteld evenement alsook een meldingsplichtig evenement. Met betrekking tot de meldingsplicht blijkt dat er niets met de informatie wordt gedaan. Daarnaast blijkt uit paragraaf 3.2.2 van hoofdstuk 3 dat het voor een aanvrager niet duidelijk is dat er sprake is van een meldingsplicht.

Opvallend is dat enkele voorwaarden die door de gemeenten gesteld worden aan een vrijgesteld evenement of een meldingsplichtig evenement met elkaar overeenkomen.

Daarnaast zijn door de gemeenten Roosendaal en Breda een aantal voorwaarden opgenomen, die met het oog op veiligheid van belang zijn, maar die door de gemeente Moerdijk niet als zodanig zijn opgenomen in de voorwaarden.

Zo hebben de gemeenten Roosendaal en Breda beide een voorwaarde opgenomen omtrent een maximum voor het aantal aanwezigen.^{178 179} Binnen de gemeente Moerdijk wordt alleen in de voorwaarden een maximum gesteld voor het aantal aanwezigen, indien er tenten worden gebruikt.¹⁸⁰ Er wordt dus geen maximum aan het aantal aanwezigen gesteld, wanneer er geen tenten worden gebruikt. Naarmate het aantal aanwezigen bij een evenement toeneemt, zullen ook de risico's toenemen.

Daarnaast heeft de gemeente Roosendaal in haar APV nog een voorwaarde opgenomen, die met het oog op veiligheid van belang is. Zo mag een evenement geen belemmering vormen voor het verkeer en de hulpdiensten.¹⁸¹

In de APV van de gemeente Moerdijk is een vergelijkbare voorwaarde opgenomen. Hierin is bepaald dat alleen wegen afgesloten mogen worden die niet gebruikt worden voor doorgaand (rijdend) verkeer, tenzij dit geen verkeershinder oplevert.¹⁸² Deze voorwaarde ziet echter alleen maar toe op het voorkomen van verkeershinder en niet op het voorkomen dat het afsluiten van wegen bij een evenement een belemmering kan vormen voor de hulpdiensten.

Tevens heeft de gemeente Roosendaal nog een voorwaarde opgenomen, die niet als voorwaarde is opgenomen in de APV van de gemeente Moerdijk. De gemeente Roosendaal heeft in de APV onder andere als voorwaarde opgenomen dat een evenement meldingsplichtig is, indien het geen vechtsportwedstrijd of – gala's betreft, waaronder in ieder geval wordt begrepen kooigevechten, kickboksevenementen, freefight

¹⁷⁷ Dereguleren is het vereenvoudigen van wet- en regelgeving.

¹⁷⁸ Art. 2:25 lid 2 sub a APV Roosendaal.

¹⁷⁹ Art. 2:13 lid 2 sub a APV Breda.

¹⁸⁰ Art. 2:25 lid 2 sub h APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

¹⁸¹ Art. 2:25 lid 2 sub e APV Roosendaal

¹⁸² Art. 2:25 lid 2 sub e APV, inwerking getreden op 27 februari 2014.

evenementen en daarmee vergelijkbare activiteiten en als dan niet in wedstrijd verband georganiseerde evenementen waarbij de menselijke waardigheid in het geding is.¹⁸³

Als gekeken wordt naar de voorwaarden die de gemeente Moerdijk stelt aan een vergunningsvrij evenement, kan een vechtsportwedstrijd of –gala gezien worden als een vergunningsvrij evenement.

Het opnemen van een dergelijke regeling zorgt ervoor dat een vechtsportwedstrijd of –gala gezien moet worden als een vergunningsplichtig evenement. De risico's die samenhangen met een meldingsplichtig evenement blijven hierdoor beperkt.

Indieningstermijn

De gemeente Moerdijk heeft omtrent haar indieningstermijn een onderscheid gemaakt in 'kleine' evenementen en 'grote' evenementen. Zo dienen 'kleine' evenementen drie weken voorafgaand aan het evenement ingediend te worden en 'grote' evenementen zes maanden voorafgaand aan het evenement.

Uit hoofdstuk 3 werd ook al duidelijk dat de termijn die de gemeente Moerdijk stelt voor 'kleine' evenementen in de praktijk niet werkt, aangezien dit er toe kan leiden dat de aanvraag niet besproken wordt tijdens het Evenementenoverleg.

Een indieningstermijn zal dan ook evenredig moet zijn met de risico's die samenhangen met een evenement, om ervoor te zorgen dat de veiligheid bij evenementen niet in het gedrang komt.

De indieningstermijnen die de gemeente Breda hanteert zijn wel in evenredigheid met de risico's die samenhangen met een evenement. Zo dient een aanvraag voor een buurtfeest drie weken voor aanvang van het evenement ingediend te worden. Voor een klein en standaard evenement geldt een termijn van acht weken en voor een groot evenement een termijn van dertien weken.

Mandaat

De burgemeesters van de gemeenten hebben de bevoegdheid om op een aanvraag voor een evenementenvergunning te beslissen gemandateerd.

Echter, heeft de burgemeester van de gemeente Moerdijk als enige het mandaat aangepast, naar aanleiding van het Onderzoeksrapport Monstertruck ongeval Haaksbergen.

Zo is de bevoegdheid niet meer geheel gemandateerd. Nu is in het Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit opgenomen dat de burgemeester zijn bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning heeft gemandateerd, met uitzondering van evenementen:

- met een geschat bezoekersaantal boven 5000 personen en/of;
- met een verhoogd veiligheidsrisico, doordat er sprake is van wedstrijden of stuntshows met gemotoriseerde voertuigen en/of;
- waarvoor een negatief advies is uitgebracht door adviseurs van het Evenementenoverleg.

Opvallend is, dat de burgemeester van de gemeente Roosendaal net als de burgemeester van de gemeente Moerdijk de bevoegdheid om een meldingsplichtig evenement te verbieden, dan wel daaraan nadere voorwaarden te verbinden niet heeft gemandateerd.

Disciplines bij evenementen overleg

Uit de vergelijking blijkt duidelijk dat de gemeenten Roosendaal en Breda meer disciplines betrekken bij hun evenementenoverleg.

Door onder andere het Evenementenoverleg wordt beoordeeld of de risico's die samenhangen met een evenement beheerst worden.

¹⁸³ Art. 2:25 lid 2 sub i APV Roosendaal.

Specifieke risico's die samenhangen met een evenement zijn afhankelijk van het soort evenement. Om te kunnen beoordelen of deze risico's beheerst worden, is expertise omtrent deze specifieke risico's vereist. Deze expertise kan opgedaan worden door disciplines te betrekken bij het Evenementenoverleg, die over de kennis beschikken omtrent deze specifieke risico's.

Opvallend is dan ook dat binnen de gemeente Moerdijk niet meer disciplines betrokken worden bij het Evenementenoverleg, terwijl hiermee de kennis omtrent het beheersen van specifieke risico's kan worden vergroot.

Weigeringsgronden

De gemeenten Roosendaal en Breda hebben beide een "extra" weigeringsgrond opgenomen in de APV. Met het oog op de veiligheid zal alleen de "extra" weigeringsgrond die de gemeente Roosendaal heeft opgenomen in haar APV nader worden toegelicht.

De weigeringsgrond luidt als volgt: een vergunning wordt geweigerd als de organisator van een evenement zoals is opgenomen in art. 2:25 lid 2 sub i APV van de gemeente Roosendaal, van slecht levensgedrag is.¹⁸⁴

Art. 2:25 lid 2 sub i APV bepaalt dat geen vergunning is vereist voor een eendaags evenement, indien het geen vechtsportwedstrijden of –gala's betreft, waaronder in ieder geval wordt begrepen kooigevechten, kickboksevenementen en daarmee vergelijkbare activiteiten en al dan niet in wedstrijdverband georganiseerde evenementen waarbij de menselijke waardigheid in het geding is.

Deze bepaling impliceert dat een vechtsportwedstrijd of gala, zoals is omschreven in de bepaling vergunningsplichtig is.

De "extra" weigeringsgrond ziet voornamelijk toe op het tegengaan van criminaliteit, maar de openbare veiligheid wordt hierdoor ook deels gewaarborgd. Wanneer een dergelijke weigeringsgrond wordt opgenomen in de APV dient hierbij wel de wet Bibob toegepast te worden. Uit art. 7 lid 1 van de Wet Bibob volgt, dat deze wet ook van toepassing is op evenementenvergunningen. De Wet Bibob is een bestuursrechtelijk instrument. Wanneer het gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning misbruikt zou kunnen worden, kan de aanvraag geweigerd worden. Hiermee wordt voorkomen dat de criminele activiteiten gefaciliteerd worden.¹⁸⁵

Meerjarige vergunning

Bij elke gemeente geldt dat voor een evenement dat jaarlijks terugkeert elk jaar opnieuw een evenementenvergunning aangevraagd dient te worden. De gemeente Roosendaal hanteert echter sinds 1 oktober 2013 ook een meerjarige evenementenvergunning. Hierbij wordt een evenementenvergunning voor de duur van vier jaar verleend. Een meerjarige evenementenvergunning wordt niet verleend aan een evenement met een verhoogd risicoprofiel of een evenement dat nog niet eerder in de gemeente Roosendaal heeft plaatsgevonden.

Wanneer een meerjarige evenementenvergunning wordt verleend, dient de organisator, jaarlijks vóór 1 december te melden, op welke datum het evenement het jaar daarop zal plaatsvinden.¹⁸⁶ Wanneer niet binnen de gestelde termijn een melding wordt gedaan, komt de vergunning te vervallen en dient de organisator een nieuwe vergunning aan te vragen.

Bij sommige meerjarige evenementenvergunningen kan een verplichting zijn opgenomen om jaarlijks binnen een bepaalde termijn voorafgaand aan het evenement bepaalde stukken aan te leveren bij de gemeente.¹⁸⁷

Wanneer sprake is van een wijziging ten opzichte van de verleende vergunning dan dient de organisator, naast de bovengenoemde meldingsplicht en de eventuele verplichting om

¹⁸⁴ Art. 2:25 lid 8 APV Roosendaal.

¹⁸⁵ Wet Bibob, Ministerie van Veiligheid en justitie, <https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/>

¹⁸⁶ Beleidsnota meerjarige evenementenvergunningen, gemeente Roosendaal.

¹⁸⁷ Beleidsnota meerjarige evenementenvergunningen, gemeente Roosendaal.

bepaalde stukken aan te leveren, de wijziging tenminste acht weken voorafgaand aan het evenement door te geven.¹⁸⁸

Aan de hand van de doorgegeven wijziging kan beoordeeld worden of de verleende meerjarige evenementenvergunning op enkele punten gewijzigd dient te worden. Wanneer hiervan sprake is zal er een wijzigingsvergunning worden verleend.

Daarnaast kan besloten worden, dat een nieuwe vergunning aangevraagd dient te worden. Wanneer hiervan sprake is, kan de organisator gevraagd worden om meer gegevens te verschaffen.

Een meerjarige evenementenvergunning kan ook ingetrokken worden. Dit gebeurt wanneer:

- de inhoud en/of opzet van het evenement dusdanig is verandert dat het niet meer past binnen de overwegingen en voorwaarden van de verleende vergunning;
- er sprake is van strijd met de gestelde voorwaarden;
- er sprake is geweest van verstoring van de openbare orde en veiligheid of er sprake is geweest van gevaar voor de volksgezondheid en/of het milieu.

¹⁸⁸ Beleidsnota meerjarige evenementenvergunningen, gemeente Roosendaal.

Hoofdstuk 5 Uitvoering van aanbevelingen uit onderzoeksrapport binnen de gemeente Moerdijk

Het monstertruck incident in Haaksbergen was aanleiding voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid om een onderzoek in te stellen. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft onderzocht hoe de vergunning voor het evenement tot stand is gekomen en wat de zwakke plekken waren in dit proces.¹⁸⁹ De Onderzoeksraad heeft in dit onderzoek een viertal aanbevelingen gedaan, die niet alleen voor de gemeente Haaksbergen van belang zijn, maar ook mogelijk voor andere gemeenten.¹⁹⁰

5.1 Aanbevelingen uit het onderzoeksrapport “Monstertruck ongeval Haaksbergen”

In deze paragraaf zullen de vier aanbevelingen uiteengezet worden. Daarnaast zal beargumenteerd worden, welke aanbevelingen ook van belang zijn voor de gemeente Moerdijk.

1. Positionering van de burgemeester als bestuurlijk eigenaar

Uit het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid komt naar voren, dat de burgemeester vanwege zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en openbare veiligheid zich dient te tonen als bestuurlijk eigenaar van de vergunningverlening voor evenementen, naar het ambtelijk apparaat en de organisatoren van evenementen. Van hem mag worden verwacht, dat hij er alles aan doet om zicht te blijven houden op de kwaliteit van vergunningverlening en zo de openbare veiligheid bij evenementen te waarborgen.¹⁹¹

Binnen de gemeente Moerdijk wordt door de burgemeester zicht gehouden op de kwaliteit van vergunningverlening. Zoals in paragraaf 3.1.3 van hoofdstuk 3 al is aangegeven, is naar aanleiding van dit onderzoek de mandatering gewijzigd, omdat ook binnen de gemeente Moerdijk het mandaat zonder duidelijk kader werd verleend.

In het Algemeen Mandaat,- Volmacht- en Machtigingsbesluit, dat is vastgesteld op 1 september 2015 is een duidelijk kader omschreven. Zo is duidelijk bij welke evenementen en in welk geval er geen mandaat wordt verleend en wanneer de ambtenaar het mandaat terug moet leggen.

De burgemeester onderhoudt daarnaast ook contact met de betrokken ambtenaar omtrent de risicobeheersing bij evenementen. Door middel van een bilateraal overleg tussen burgemeester en het teamhoofd van de afdeling V&H worden onder andere aanvragen voor een evenementenvergunning besproken die risicovol zijn.

Daarnaast worden ook tijdens het bilateraal overleg met de afdeling Veiligheidsstaf en de burgemeester enkele aanvragen voor een evenementenvergunning besproken.

2. Professionalisering van de vergunningverlener

Daarnaast komt uit het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar voren dat het verlenen van een evenementenvergunning niet het risico van marginalisering mag lopen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid beveelt professionalisering van de behandelend ambtenaar aan. “Een professional is minder vatbaar voor de risicofactoren die de vitaliteit van vergunningverlening bedreigen en daarmee beter in staat om druk vanuit maatschappij, bestuur en politiek te weerstaan.” Professionalisering van vergunningverleners kan toegepast worden door samen te werken met andere gemeenten, veiligheidsregio's of regionale uitvoeringsdienst.¹⁹²

Professionalisering van de vergunningverlener is binnen de gemeente Moerdijk gewenst. De vergunningverlener is vatbaar voor de risicofactoren die de vitaliteit van

¹⁸⁹ Onderzoek naar ongeval met monstertruck Haaksbergen', *Onderzoeksraad voor Veiligheid*, onderzoeksraad.nl (zoek op monstertruck).

¹⁹⁰ Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 65.

¹⁹¹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 66.

¹⁹² Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 66.

vergunningverlening bedreigen. Dit blijkt uit het feit dat de vergunningverlener druk kent om evenementen te faciliteren.¹⁹³ Zo stelt de vergunningverlener dat zij deze druk weleens voelt.

Zo werd bijvoorbeeld de wielerronde in Zevenbergen afgelopen jaar gesubsidieerd door de gemeente Moerdijk¹⁹⁴ en nam in 2014 ook het College van B&W deel aan de prominentenrace.¹⁹⁵ Door het belang dat wordt gehecht aan het evenement, wordt de vergunningverlener onwillekeurig beïnvloed.¹⁹⁶

Tevens ziet de gemeente Moerdijk zich steeds meer als dienstverlener. Het uitgangspunt is hierbij dat de gemeente burgers en bedrijven zo goed en efficiënt mogelijk moet bedienen en hierbij zo min mogelijk last moet bezorgen.¹⁹⁷ Dit blijkt onder andere uit het feit dat het teamhoofd van de afdeling V&H een aanvraag die te laat is ingediend, mits de veiligheid niet in het gedrang komt, toch in behandeling neemt, om zo de organisator/aanvrager ter wille te zijn.

3. Verbetering kennisdeling

Ook komt uit het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar voren dat het lokale karakter van vergunningverlening voor evenementen de kennisuitwisseling tussen behandelend ambtenaren bemoeilijkt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid beveelt dan ook aan om de ambtenaren die betrokken zijn bij de vergunningverlening de gelegenheid te bieden om elkaar geregeld te ontmoeten, zodat ze hun kennis en ervaringen omtrent vergunningverlening, evenementen en veiligheid met elkaar kunnen uitwisselen. Dit kan gedaan worden door intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast kan er ook gebruik worden gemaakt van al bestaande platforms, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.¹⁹⁸

Actuele ontwikkelingen en best practices op het gebied van vergunningverlening kunnen via deze weg actief onder de aandacht van de behandelend ambtenaar worden gebracht.

Deze aanbeveling geldt ook voor de gemeente Moerdijk. De vergunningverlener beschikt soms niet over voldoende kennis, om specifieke risico's die samenhangen met het evenement in te kunnen schatten, dan wel hierop te anticiperen. Dit komt doordat expertise omtrent specifieke risico's ontbreekt bij de vergunningverlener zelf, alsook bij de verschillende disciplines die deelnemen aan het evenementenoverleg.

Het ontbreken van de expertise omtrent specifieke risico's was aan de orde toen in juli 2015 een aanvraag voor een autocross evenement werd ingediend. Zowel de vergunningverlener als de verschillende disciplines beschikten niet over de expertise omtrent de specifieke risico's die samenhangen met het evenement en de risicobeheersing hiervan. Het risicobeheersend vermogen ontbrak ook bij de organisatie van het evenement. Zo stelde de organisatie onder ander als veiligheidsvoorschrift dat de afstand tussen het publiek en de baan 12 meter zou bedragen en dit afgescheiden werd door skigaas.

Voor de vergunningverlener, alsook voor de verschillende disciplines was wel duidelijk dat de risico's die samenhangen met het evenement, niet beheerst konden worden door de veiligheidsvoorzieningen die de organisatie stelde. Zij miste echter de expertise omtrent het stellen van specifieke veiligheidseisen bij een autocross evenement.

De organisatie werd wel in de gelegenheid gesteld de aanvraag aan te vullen door onder andere een onderbouwing te geven van de veiligheidsvoorschriften. De organisatie vulde de aanvraag niet aan, waardoor na het verstrijken van de gestelde termijn de aanvraag buiten behandeling werd gesteld.

¹⁹³ Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 51.

¹⁹⁴ Sponsors, Profronde Zevenbergen, www.profrondezevenbergen.nl/sponsors/ (geraadpleegd op 15-12-2015).

¹⁹⁵ Toertocht, dikke banden race en prominenten race zijn erg goed ontvangen, 24 augustus 2014 profronde Zevenbergen, <http://www.profrondezevenbergen.nl/het-zaterdagprogramma-is-voor-herhaling-vatbaar/>.

¹⁹⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 50-51.

¹⁹⁷ Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 51.

¹⁹⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 66.

Door intergemeentelijke samenwerking, dan wel het gebruik maken van de bestaande platforms kan ervaring opgedaan worden met betrekking tot dergelijke evenementen en kan in de toekomst een gedegen beoordeling plaatsvinden omtrent aanvragen van dergelijke evenementen.

4. Versterking risicobeheersend vermogen van de organisatoren

Tevens blijkt uit het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat het risicobeheersend vermogen van de organisatoren van evenementen variabel zijn.¹⁹⁹ Door de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt aanbevolen om mogelijkheden te onderzoeken om dit te verbeteren. Dit kan door organisatoren te begeleiden bij het inventariseren en beheersen van hun risico's, door lokale samenwerking en kennisuitwisseling tussen organisatoren te bevorderen. Van belang is, dat de gemeenten de organisatoren een helpende hand bieden bij het invullen van hun verantwoordelijkheid om de risico's te kennen en te beheersen, zonder deze verantwoordelijkheid over te nemen.

Binnen de gemeente Moerdijk kan dit echter alleen, wanneer zij over de kennis/expertise beschikt. Het is daarom van belang dat de vergunningverlener, alsmede de betrokken disciplines intergemeentelijk samenwerken en gebruik maken van de bestaande platforms.

¹⁹⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 67.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

Uit dit onderzoek kan worden afgeleid welke aanbevelingen er aan het gemeentebestuur van de gemeente Moerdijk gedaan worden ter verbetering van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het proces van vergunningverlening bij evenementen, met name met het oog op veiligheid. Hierbij is rekening gehouden met de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport Monstertruck ongeval Haaksbergen.

Dit is onderzocht door de volgende deelvragen te beantwoorden:

- wat is het wettelijk kader omtrent het verlenen van een evenementenvergunning?
- hoe ziet het proces van vergunningverlening bij evenementen er bij de gemeente Moerdijk uit, met het oog op veiligheid?
- hoe ziet het proces van vergunningverlening bij evenementen er bij de gemeenten Roosendaal en Breda uit, met het oog op veiligheid?
- welke aanbevelingen van het Onderzoeksrapport Monstertruck ongeval Haaksbergen dienen, in het proces van vergunningverlening bij evenementen van de gemeente Moerdijk uitgevoerd te worden?

Uit de beantwoording van de deelvragen zijn conclusies voortgekomen die in dit hoofdstuk nader uiteengezet worden. Aan de hand van deze conclusies worden aanbeveling gedaan die tevens in dit hoofdstuk zijn uiteengezet.

6.1. APV

6.1.1 Vergunningsvrije en meldingsplichtige evenementen

Binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Moerdijk worden evenementen verdeeld in vergunningsplichtige evenementen en vergunningsvrije evenementen. Bij de vergunningsvrije evenementen wordt een onderscheid gemaakt in vrijgestelde evenementen en meldingsplichtige evenementen.

Door een evenement geheel vrij te stellen van de vergunningsplicht nemen de burgemeester en hulpdiensten geen kennis van deze evenementen. Met het oog op veiligheid en de verantwoordelijkheid die de burgemeester heeft met betrekking tot de handhaving van de openbare orde is het wenselijk om wel zicht te hebben op deze evenementen.

Aanbevolen wordt om de vergunningsvrije evenementen alleen nog maar meldingsplichtig te stellen. Dit kan gedaan worden door de volgende voorwaarde op te nemen in art. 2:25 lid 2 APV: geen vergunning is vereist voor een evenement, indien aan de volgende regels wordt voldaan:

- de organisator tenminste (aantal) weken voorafgaand aan het evenement, daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.

Wanneer een melding moet worden gedaan voor het organiseren van een vergunningsvrij evenement, nemen burgemeester en hulpdiensten over het algemeen wel kennis van deze evenementen. Dit is echter niet het geval binnen de gemeente Moerdijk.

Enerzijds kunnen er meldingsplichtige evenementen plaatsvinden, die niet gemeld zijn binnen de gemeente Moerdijk. Anderzijds kunnen er meldingsplichtige evenementen plaatsvinden, die weliswaar gemeld zijn, maar een gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of het milieu.

Aanbevolen wordt om het proces bij meldingsplichtige evenement aan te passen. Voor de aanvrager moet duidelijk zijn, wanneer een evenement meldingsplichtig is en op welke wijze een melding dient te worden gedaan. Deze informatie moet geraadpleegd kunnen worden op de website van de gemeente Moerdijk. Er kan op de website een meldingsformulier beschikbaar worden gesteld. Door dit meldingsformulier te gebruiken, kan de organisator van een meldingsplichtig evenement de nodige gegevens verstrekken, die van belang zijn bij de beoordeling van het meldingsplichtig evenement. Daarnaast moet het mogelijk worden dat de burgemeester of het teamhoofd van de afdeling V&H de

ingediende meldingsformulieren kunnen inzien, zodat de burgemeester of het teamhoofd van de afdeling V&H al dan niet kan besluiten het meldingsplichtig evenement te verbieden.

6.1.2 Voorwaarden vergunningsvrije en meldingsplichtige evenementen

De gemeente Roosendaal en Breda hebben een aantal voorwaarden opgenomen, die met het oog op veiligheid van belang zijn, maar die door de gemeente Moerdijk niet of niet als zodanig zijn opgenomen in de voorwaarden.

Door de gemeenten Roosendaal en Breda is een voorwaarden opgenomen omtrent een maximum voor het aantal aanwezigen. Naarmate het aantal aanwezigen bij een evenement toeneemt, zullen ook de risico's toenemen.

Daarnaast heeft de gemeente Roosendaal in haar APV de voorwaarde opgenomen, dat een evenement geen belemmering mag vormen voor het verkeer en de hulpdiensten. In de APV van de gemeente Moerdijk is een vergelijkbare voorwaarde opgenomen. Deze voorwaarde ziet alleen toe op het voorkomen van verkeershinder, maar niet op het voorkomen dat het afsluiten van wegen bij een evenement een belemmering kan vormen voor hulpdiensten.

Tevens heeft de gemeente Roosendaal nog een voorwaarde opgenomen, die niet als voorwaarde is opgenomen in de APV van de gemeente Moerdijk. Zo mag een meldingsplichtig evenement geen vechtsportwedstrijd - gala betreffen, waaronder in ieder geval wordt begrepen kooigevechten, kickboksevenementen, freefight evenementen en daarmee vergelijkbare activiteiten en al dan niet in wedstrijd verband georganiseerde evenementen waarbij de menselijke waardigheid in het geding is. Het opnemen van een dergelijke regeling zorgt ervoor dat een vechtsportwedstrijd of – gala gezien wordt als een vergunningsplichtig evenement. De risico's die samenhangen met een meldingsplichtig evenement blijven hierdoor beperkt.

Om veiligheid bij meldingsplichtige evenementen te kunnen waarborgen, wordt aanbevolen om in de APV de volgende voorwaarden op te nemen:

Geen vergunning is vereist voor evenementen, indien:

- het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan 250 personen;
- bij het evenement worden uitsluitend wegen afgesloten die niet gebruikt worden voor doorgaand (rijdend) verkeer, tenzij dit geen belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten;
- het geen vechtsportwedstrijd of – gala's betreft, waaronder in ieder geval wordt begrepen kooigevechten, kickboksevenementen, freefightevenementen en daarmee vergelijkbare activiteiten en als dan niet in wedstrijdverband georganiseerde evenementen, waarbij de menselijke waardigheid in het geding is.

6.1.3 Meerjarige vergunning

De gemeente Roosendaal hanteert een meerjarige evenementenvergunning. Hierbij wordt een evenementenvergunning voor de duur van vier jaar verleend. Een meerjarige vergunning wordt niet verleend aan een evenement met een verhoogd risicoprofiel of een evenement dat nog niet eerder in de gemeente Roosendaal heeft plaatsgevonden.

Per jaar wordt door de organisator bekeken of er wijzigingen zijn ten opzichte van de verleende vergunning. Wanneer hiervan sprake is dient de organisatie een wijziging door te geven. Er kan echter niet geheel op vertrouwd worden, dat de organisator van een meerjarig verleende vergunning voor het evenement een wijziging door zal geven.

Er wordt aanbevolen om geen meerjarige evenementenvergunning te verlenen om een dergelijke situatie zoals in Haaksbergen te voorkomen.

6.1.4 Weigeringsgrond

De gemeenten Roosendaal en Breda hebben een 'extra' weigeringsgrond in de APV opgenomen. De 'extra' weigeringsgrond die de gemeente Roosendaal heeft opgenomen in de APV is met het oog op veiligheid van belang. De weigeringsgrond luidt als volgt:

een vergunning wordt geweigerd als de organisator van een evenement zoals is opgenomen in art. 2:25 lid 2 sub i APV, van slecht levensgedrag is.

In art. 2:25 lid 2 sub i APV is bepaald dat geen vergunning is vereist voor een eendaags evenement, indien het geen vechtsportwedstrijd of – gala's betreft, waaronder in ieder geval wordt begrepen kooigevechten, kickboksevenementen en daarmee vergelijkbare activiteiten en al dan niet in wedstrijd verband georganiseerde evenementen waarbij de menselijke waardigheid in het geding is.

Deze bepaling impliceert dat een vechtsportwedstrijd of – gala, zoals is omschreven in de bepaling vergunningsplichtig is.

De 'extra' weigeringsgrond die de gemeente Roosendaal heeft opgenomen in haar APV is niet alleen gericht op het tegengaan van criminaliteit, maar ziet ook toe op de openbare veiligheid.

Aanbevolen wordt dan ook om de weigeringsgrond die de gemeente Roosendaal toepast op te nemen in de APV. Daarnaast voorkomt deze weigeringsgrond 'shoppen' bij een evenementenvergunning. Als de evenementenvergunning door de gemeente Roosendaal geweigerd wordt, bestaat namelijk de kans dat organisatoren van evenementen uitwijken naar omliggende gemeenten.

Wanneer een dergelijke weigeringsgrond wordt opgenomen in de APV, dien hierbij wel de Wet Bibob toegepast te worden.

6.2 Bevoegdheid

De burgemeester heeft de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een evenementenvergunning. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan het teamhoofd van de afdeling V&H. Naar aanleiding van het Onderzoeksrapport Monstertruck ongeval Haaksbergen heeft de burgemeester het mandaat aangepast.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde, vanuit deze taak is het dan ook begrijpelijk dat de burgemeester zelf het besluit neemt omtrent aanvragen van evenementen met een verhoogd risico,

Opmerkelijk is, dat de bevoegdheid die de burgemeester heeft omtrent het verbieden van een meldingsplichtig evenementen niet gemandateerd is, terwijl deze evenementen een vrij laag risico met zich meebrengen.

Aanbevolen wordt om de bevoegdheid die de burgemeester heeft, omtrent het verbieden van een meldingsplichtig evenement te mandateren aan het teamhoofd van de afdeling V&H.

6.3 Aanvraag procedure

6.3.1 Meldingstermijn

Naarmate een evenement groter wordt, brengt dit meer risico's met zich mee. Een termijn voor het indienen van een aanvraag, dan wel voor het melden van een evenement moet dan ook evenredig zijn met de risico's die samenhangen met het evenement.

Opmerkelijk is dan ook dat een termijn voor het doen van een melding zes weken bedraagt, terwijl voor een aanvraag van een vergunningsplichtig evenement, maar een termijn van drie weken is gesteld.

Aanbevolen wordt dan ook om de termijn waarbinnen een melding moet zijn gedaan aan te passen naar bijvoorbeeld drie weken. Er blijft dan nog voldoende tijd over om dit evenement te kunnen beoordelen.

6.3.2 Indieningstermijn aanvraag

Het is voor de aanvrager geheel niet duidelijk, welke indieningstermijn voor een vergunningsplichtig evenement gehanteerd dient te worden. De termijn van acht tot twaalf weken die op de website van de gemeente Moerdijk wordt aanbevolen, zorgt ervoor dat aanvraag besproken kan worden tijdens het drie wekelijks Evenementenoverleg. De termijn van drie weken is echter bindend. Dit kan er toe leiden dat een aanvraag die drie

weken voorafgaand aan het evenement is ingediend, niet besproken kan worden tijdens het Evenementenoverleg.

De indieningstermijnen die de gemeente Moerdijk hanteert zijn niet evenredig met de risico's die samenhangen met een evenement, waardoor de veiligheid in het gedrang komt.

Aanbevolen wordt om een indieningstermijn te hanteren die evenredig is met de risico's die samenhangen met een evenement. Dit kan bewerkstelligd worden, door een bepaling op te nemen in de Beleidsregel Evenementen, omtrent het categoriseren van evenementen. Aan de hand van de verstrekte aanvraag, gegevens en bescheiden kan een evenement ingeschaald worden in een van de volgende categorieën:

- Meldingsplichtig evenement (O-categorie)
- Regulier evenement (A-categorie)
Het is onwaarschijnlijk dat het evenement leidt tot verhoogde risico's
- Aandacht evenement (B-categorie)
Het is mogelijk dat het evenement leidt tot verhoogde risico's
- Risico evenement (C-categorie)
*Het is waarschijnlijk dat het evenement leidt tot verhoogde risico's*²⁰⁰

Aan elke categorie kan een indieningstermijn verbonden worden. Hieromtrent kan een bepaling worden opgenomen in de APV. De indieningstermijn is hierdoor evenredig met de risico's die samenhangen met het evenement.

Daarnaast wordt aanbevolen om de website hier op aan te passen.

6.3.3 Buiten behandeling stellen van de aanvraag

Door het laat vaststellen van de onvolledigheid van de aanvraag kan een gedegen beoordeling van de aanvraag in het gedrang komen. Dit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, aangezien bij de voorbereiding niet de nodige kennis wordt vergaard omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Om te bewerkstelligen dat een aanvraag op een eerder moment binnen het proces beoordeeld wordt op volledigheid, wordt aanbevolen om afschriften van de aanvragen, gegevens en bescheiden tijdig te verstrekken aan de disciplines die deelnemen aan het Evenementenoverleg. Alvorens het Evenementenoverleg plaatsvindt kan door de disciplines beoordeeld worden of een aanvraag volledig is. Zo kan een aanvrager voordat het Evenementenoverleg plaatsvindt, al in de gelegenheid worden gesteld om de aanvraag aan te vullen. Dit draagt bij aan het zorgvuldig voorbereiden en het nemen van het besluit zoals is vervat in het zorgvuldigheidsbeginsel.

6.4 Evenementenoverleg

6.4.1 Disciplines

Binnen de gemeente Moerdijk bestaat het Evenementenoverleg, maar uit een beperkt aantal disciplines in vergelijking met de gemeenten Roosendaal en Breda.

Specifieke risico's die samenhangen met het evenement zijn afhankelijk van het soort evenement. Om te kunnen beoordelen of deze risico's worden beheerst, is expertise omtrent deze specifieke risico's vereist. Opvallend is dan ook dat de gemeente Moerdijk niet meer disciplines betreft bij het Evenementenoverleg, terwijl hiermee de kennis omtrent het beheersen van specifieke risico's kan worden vergroot.

Aanbevolen wordt om meer disciplines te betrekken bij het Evenementenoverleg. Hierbij gaat het met name om disciplines, die expertise hebben op het gebied van specifieke risico's die samenhangen met het evenement. Hierbij kan gedacht worden aan het GHOR, verkeersdeskundige, bouwdeskundige, maar bijvoorbeeld ook het KNAF.²⁰¹

Niet bij elk evenement is het vereist om dergelijke disciplines te betrekken bij het Evenementenoverleg. Dit kan voorkomen worden door evenementen in te schalen in de

²⁰⁰ 'behandel aanpak bepalen', centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, <http://www.hetccv-evenementenveiligheid.nl/behandelaanpak-bepalen>.

²⁰¹ KNAF geeft richtlijnen voor veiligheid bij autosportevenementen.

risicocategorieën, zoals opgenomen in paragraaf 6.3.2. Door middel van inschaling van evenementen worden de risico's die samenhangen met een evenement op hoofdlijnen in kaart gebracht.

Hierdoor kan mede bepaald worden, welke disciplines betrokken dienen te worden bij de beoordeling van de aanvraag. Zo kan bij een evenement dat is ingeschaald in categorie O bepaald worden, dat een dergelijk evenement kan plaatsvinden zonder advisering van het Evenementenoverleg. Met betrekking tot evenementen die in categorie A zijn ingeschaald kan volstaan worden met de disciplines, die op dit moment zijn betrokken bij het Evenementenoverleg. Voor de evenementen die ingeschaald zijn in categorie B of C kan aanbevolen worden, om tevens disciplines te betrekken die over expertise beschikken omtrent specifieke risico's.

6.4.2 Advisering schriftelijk

De advisering van de disciplines die betrokken zijn bij het Evenementenoverleg wordt niet op schrift gesteld. Dit kan echter wel bijdragen aan de motivering van de grond(en) waarop een evenement eventueel geweigerd wordt. Immers dient op grond van het motiveringsbeginsel het besluit te berusten op een deugdelijke motivering en dient de burgemeester zich er van te verzekeren dat het advies op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Aanbevolen wordt om de disciplines, alvorens het Evenementenoverleg plaatsvindt een deugdelijk onderbouwd en gemotiveerd schriftelijk advies op te laten stellen omtrent de aanvragen.

6.5 Bestemmingsplan

De Wro en de bestemmingsplannen worden niet bij de beoordeling van de aanvraag in ogenschouw genomen.

In de bestemmingsplannen zijn maar een aantal evenementenlocaties bestemd voor evenementen dan wel bestemd als evenemententerrein. Er vinden dan ook binnen de gemeente Moerdijk evenementen plaats, die in strijd zijn met het bestemmingsplan.

Het gebruik van grond voor een evenement, waarbij omtrent dit gebruik niets is opgenomen in de bestemmingsplanvoorschriften, kan er toe leiden dat omwonende bezwaar maken tegen het evenement. Dit kan uiteindelijk tot gevolg hebben dat een evenement niet kan plaatsvinden. Dit geldt overigens niet wanneer een met het bestemmingsplan strijdig gebruik van grond kortdurend en incidenteel is. Het bestemmingsplan verzet zich daar dan niet tegen.

Met betrekking tot het strijdig gebruik van het bestemmingsplan bij evenementen wordt onder andere aanbevolen om in de bestemmingsplannen op te nemen dat de evenementenlocaties bestemd zijn voor evenementen, dan wel als evenemententerrein aangemerkt zijn.

Daarnaast wordt aanbevolen om in de bestemmingsplannen regels te stellen onder meer ten aanzien van het aantal evenementen per jaar, het soort evenementen, de duur en de maximale bezoekersaantallen. Door middel van het opnemen van deze regels wordt duidelijkheid gegeven omtrent de intensiteit waarmee evenementlocaties mogen worden gebruikt.

Hiermee kan voorkomen worden dat evenementen uiteindelijk niet mogen plaatsvinden, omdat hier bezwaar tegen is ingediend.

6.6 Aanbevelingen onderzoeksrapport Monstertruck ongeval Haaksbergen

6.6.1 Professionalisering van de vergunningverlener

Er mag niet het risico gelopen worden dat het verlenen van een evenementenvergunning als onbelangrijk gezien wordt. Er wordt door de Onderzoeksraad voor Veiligheid dan ook aanbevolen om de vergunningverlener te professionaliseren door samen te werken met andere gemeenten, veiligheidsregio's of regionale uitvoeringsdiensten. Hierdoor zal een vergunningverlener minder vatbaar zijn voor risicofactoren die de vitaliteit van

vergunningverlening bedreigen en daarmee beter in staat zijn om druk vanuit maatschappij, bestuur te weerstaan.²⁰²

Geconcludeerd mag worden dat het professionaliseren van de vergunningverlener binnen de gemeente Moerdijk gewenst is, omdat de vergunningverlener vatbaar is voor de risicofactoren die de vitaliteit van vergunningverlening bedreigen.

Aanbevolen wordt om de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid op te volgen.

6.6.2 Verbetering kennisuitwisseling

Het verbeteren van kennisuitwisseling wordt ook als aanbeveling door de Onderzoeksraad voor Veiligheid genoemd. Deze aanbeveling geldt ook voor de gemeente Moerdijk. De vergunningverlener, alsmede de disciplines die betrokken zijn bij het Evenementenoverleg beschikken soms niet over de kennis om specifieke risico's die samenhangen met het evenement in te kunnen schatten, dan wel hierop te anticiperen.

Door middel van intergemeentelijke samenwerking kunnen ervaringen uitgewisseld worden omtrent de vergunningverlening, evenementen en veiligheid. Daarnaast kan ook gebruik worden gemaakt van bestaande platforms zoals het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Zo kan in de toekomst een gedegen beoordeling plaatsvinden omtrent aanvragen van bepaalde evenementen.

Aanbevolen wordt om de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid op te volgen.

6.6.3 Versterking risicobeheersend vermogen van de organisatoren

Versterking van het risicobeheersend vermogen van de organisatoren wordt als een aanbeveling door de Onderzoeksraad voor Veiligheid genoemd. Aanbevolen wordt om dit te verbeteren door organisatoren te begeleiden bij het inventariseren en beheersen van hun risico's. Dit kan binnen de gemeente Moerdijk echter alleen maar wanneer de vergunningverlener beschikt over de kennis/expertise.

Aanbevolen wordt om kennis uit te wisselen en de vergunningverlener te professionaliseren, zodat deze aanbeveling opgevolgd kan worden.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat het proces op andere onderdelen goed verloopt.

²⁰² Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 66.

Literatuurlijst

Bastiaans e.a. 2013

M.H. Bastiaans, *Leidraad voor de juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2013.

Damen e.a. 2013

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht. Deel 1. Systeem; bevoegdheid; bevoegdheidsuitoefening; handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Heringa e.a. 2012

A.W. Heringa, *Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

Joosten 2010

F. Joosten, *Handboek APV en bijzondere wetten*, Berghauser Pont Publishing 2010.

Klompmaker e.a. 2008

G. Klompmaker (red.), *Inleiding Gemeentewet. Van wet naar praktijk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.

Munneke 2015

S.A.J. Munneke, 'Commentaar op Gemeentewet', in: T. D. Cammelbeeck e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer 2015 (ook online)

Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015

Onderzoeksraad voor de Veiligheid, *Monstertruck ongeval Haaksbergen. Tussen vergewissen en vergunnen*, Den Haag 2015. (onderzoeksrapport ten behoeve van de Gemeente Haaksbergen).

Schaap 2009

S.D. Schaap, *Veilige evenementen: ontwikkelingen, risico's en maatregelen*, Den Haag: Boom Juridische uitgever 2009.

Struijlaart 2013

W. Struijlaart, *Bestuursrecht vergunningen*, Wolf Legal Publisher 2013.

Theunissen

J. Theunissen, *Handboek publieksveiligheid bij evenementen*, Deventer: Kluwer 2011.

Van Ballegooij e.a. 2008

G.A.C.M. van Ballegooij, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

Van Schaaik 2011

G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridische onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Verheugt 2007

J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Elektronische bronnen

www.breda.nl
www.burgemeesters.nl
www.hetccv.nl
www.iusmentis.com
www.justis.nl
www.moerdijk.nl
www.moerdijk.incijfers.nl
www.onderzoeksraad.nl
www.profrondezevenbergen.nl
www.roosendaal.nl
www.ruimtelijkeplannen.nl
www.vijverbergjuristen.nl
www.vng.nl

Lijst van Kamerstukken

Kamerstukken II 1998/99, 35437, 17, p. 2.
Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3, p. 91.
Kamerstukken II 1988/89, 21221, B, p. 37.
Kamerstukken II 2001/02, 28483, 3, p. 6.
Kamerstukken II 2001/02, 28483, 3, p. 17.

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

Richtlijn 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (*PbEU* 2000, L13/12).

Jurisprudentie

ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0781.
ABRvS 17 juli 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2821.

RVS 13 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708.
RVS 16 februari 2011, ECLI:RVS:2011:BP4728.

Rb. Midden-Brabant (zittingsplaats Utrecht) 6 juni 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:2327.
Rb. Almelo 7 augustus 2009, ECLI:NL:RBALM:2009:BJ5292.