

## Hoofdstuk 9

# Evenementenbeleid

### 9.1 Inleiding

Het organiseren en houden van een evenement raakt aan verschillende, soms tegen- gestelde, belangen. In de eerste plaats is er de organisator, die een – soms commer- cieel – belang heeft bij het organiseren van het evenement. Daarnaast zijn er de bezoekers, die belang hebben bij een veilig verloop van het evenement. En ten slotte zijn er, afhankelijk van de vorm en de omvang van het evenement, derde- belanghebbenden die op enig moment hinder ondervinden van het evenement, bij- voorbeeld omdat het evenement geluid voortbrengt, of omdat er wegen worden afgezet.

Enkele van de genoemde belangen worden beschermd door bijzondere bestuurs- bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om verkeersmaatregelen te nemen op grond van de Wegenverkeerswet, of de bevoegdheid om gebruiksvergunningen te verlenen voor tijdelijke bouwwerken op grond van de Bouwverordening. Zodra het om een evenement gaat, gelden echter ook de normen uit de Algemene Plaatselijke Veror- dening, waarin doorgaans een verbod is opgenomen om zonder vergunning van de burgemeester een evenement te houden.<sup>1</sup> De bevoegdheid om een vergunning te verlenen is opgedragen aan de burgemeester, gelet op artikel 174 Gemeentewet, waarin de burgemeester wordt belast met het toezicht op ‘de openbare samenkom- sten en vermakelijkheden’.

Het reguleren van evenementen maakt onderdeel uit van de gemeentelijke huis- houding. De precieze formulering van de vergunningplicht verschilt daarom van gemeente tot gemeente. Voor de bestudering van het evenementenbeleid is van be- lang om in ieder geval aan te geven waar er verschillen bestaan tussen de onderzoch- te gemeenten.<sup>2</sup> In de eerste plaats wordt daarom nagegaan wat onder het begrip ‘evenement’ wordt verstaan. Daarna wordt aandacht besteed aan de omstandigheden waaronder een aanvraag kan worden geweigerd (weigeringsgronden). Ten slotte biedt de bestuursbevoegdheid het bestuursorgaan vaak de mogelijkheid om voor- schriften aan de vergunning te verbinden.

- 
1. Art. 2.2.1 model-APV, zoals dat luidt na de toevoeging van het supplement van 13 mei 2006.
  2. Het integrale deelrapport van de casestudy naar evenementenbeleid, is digitaal raadpleegbaar: <[irs.ub.rug.nl/ppn/306133628](http://irs.ub.rug.nl/ppn/306133628)>.

### 9.1.1 Evenementen

De model-APV definieert een evenement als een ‘voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak’. Sommige verrichtingen van vermaak vallen uitdrukkelijk niet onder de reikwijdte van de definitie, namelijk de bioscoopvoorstellingen, markten, kansspelen, het gelegenheid geven tot dansen in een inrichting als bedoeld in de Drank- en Horecawet en de betogingen of samenkomsten in de zin van de Wet openbare manifestaties. Met deze activiteiten is iets bijzonders aan de hand, omdat ze raken aan grondrechten of omdat ze (daarom) in bijzondere wetgeving zijn genormeerd. Het is in ieder geval niet noodzakelijk om voor deze activiteiten een evenementenvergunning aan te vragen.

De reikwijdte van het begrip ‘evenement’ wordt in het artikel van de model-APV uitgebreid met herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten die niet als betoging worden aangemerkt en feesten of wedstrijden op of aan de weg. Deze activiteiten gelden niet noodzakelijk als ‘verrichting van vermaak’. Er ontbreekt bijzondere wetgeving op grond waarvan het bestuur normen kan verbinden aan het verrichten van deze activiteiten. Het oprekken van de definitie van het begrip ‘evenement’ leidt ertoe dat voor deze activiteiten een evenementenvergunning noodzakelijk is.

De gemeenten die in de casestudy zijn onderzocht, hanteren een vergelijkbare definitie als de model-APV. Soms wordt een evenement niet gedefinieerd als een ‘verrichting van vermaak’, maar als een ‘voor publiek toegankelijke gebeurtenis’. Deze definitie lijkt ruimer dan de definitie uit de model-APV, waardoor het weer minder noodzakelijk wordt om met het omschrijven van bijzondere activiteiten de reikwijdte van het begrip ‘evenement’ uit te breiden.

Er zijn daarnaast verschillen aangetroffen tussen de activiteiten die uitdrukkelijk niet onder de definitie van het begrip ‘evenement’ vallen. In een gemeente worden ‘niet-commerciële en in verenigingsverband georganiseerde rommelmarkten, regelmatig voorkomende wedstrijden en voorstellingen en tentoonstellingen in een gebouw’ niet als evenement beschouwd. Deze activiteiten zijn daarom vergunningvrij. In een andere gemeente worden circusvoorstellingen uitgezonderd van de definitie, omdat daarvoor in de APV van deze gemeente een afzonderlijke vergunningsplicht geldt.

### 9.1.2 Vergunning of melding

De ruime definitie van het begrip ‘evenement’ leidt ertoe dat voor allerlei openbare activiteiten een vergunning moet worden aangevraagd, ook al is de impact op de omgeving of op het belang van derden verwaarloosbaar. In de model-APV wordt daarom de vergunningsplicht ingeperkt.<sup>3</sup> In beginsel is het verboden om zonder vergunning een evenement te organiseren, tenzij het evenement behoort tot een door de burgemeester aangewezen categorie evenementen. De burgemeester kan de vergunningsplicht inperken, bijvoorbeeld door te bepalen dat kleine evenementen, afhankelijk van het aantal te verwachten toeschouwers, vrijgesteld zijn van de vergun-

---

3. Er wordt hier gerefereerd aan de model-APV zoals die begin 2007 gold. In juni 2007 is een wijziging doorgevoerd in de model-APV, waardoor de vergunningplicht verder is beperkt.

ningsplicht.<sup>4</sup> Deze vrijstelling kan afhankelijk worden gemaakt van een meldingsplicht.

In alle onderzochte gemeenten is in de APV voor een normering gekozen om de kleinschalige evenementen buiten de vergunningplicht te houden. In een gemeente geldt het verbod om evenementen te organiseren zonder vergunning niet voor 'door de burgemeester aangewezen kleine evenementen'. In een andere gemeente krijgt de burgemeester de algemene bevoegdheid om 'nadere regels' vast te stellen met betrekking tot aangewezen categorieën van activiteiten.

In beide voorgaande voorbeelden blijkt uit de verordening zelf niet voor welke evenementen wel en voor welke geen vergunning noodzakelijk is. Soms biedt de APV deze duidelijkheid wel en is vastgelegd dat 'geen vergunning (...) vereist [is] voor evenementen met een bezoekersaantal van minder dan 100 personen, met activiteiten die plaatsvinden in de open lucht, waarbij geen personeelsinzet van de overheid is vereist, er geen straatafzettingen plaatsvinden en geen tent aanwezig is, mits het evenement 8 weken voordat het plaatsvindt, is gemeld aan de burgemeester en de burgemeester binnen 2 weken meedeelt dat aan alle vereisten voor een melding wordt voldaan.' Deze meldingsplicht gaat gepaard met de bevoegdheid van de burgemeester om de melder te verplichten om alsnog een vergunning aan te vragen indien hij denkt dat het gemelde evenement belangen schaadt die die door de het vergunningsstelsel worden beschermd.

### 9.1.3 Weigeringsgronden

In de model-APV is bepaald dat een evenementenvergunning kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen of goederen, de zedelijkheid of gezondheid. In de onderzochte gemeenten bevat de bepaling waarin de evenementenvergunning wordt gereguleerd, identieke weigeringsgronden.

Soms zijn er naast deze weigeringsgronden extra mogelijkheden gecreëerd om een aanvraag af te wijzen. In de gemeente Groningen kan bijvoorbeeld een vergunning worden geweigerd indien 'de aard en het karakter van de locatie' waarvoor de vergunning is aangevraagd, zich verzetten tegen het houden van een evenement of indien door het toestaan van één of meer evenementen 'geen gevarieerd aanbod van evenementen' ontstaat. In de gemeente Utrecht kent men weer andere weigeringsgronden en kan de aanvraag ook worden afgewezen indien, gelet op 'de aard van het evenement of het aantal bezoekers', onevenredig veel beslag wordt gelegd op de ruimte of de gemeentelijke en hulpdiensten, 'de aard van het evenement zich niet verdraagt met het karakter of de bestemming van de gevraagde locatie' of de organisator onvoldoende waarborgen biedt voor een goed verloop van het evenement, waaronder tevens 'het voorkomen en beperken van schade aan het milieu' wordt verstaan. Ten slotte kan in deze gemeente de vergunning worden geweigerd wanneer gevaar bestaat voor verontreiniging of beschadiging van gemeentelijke dan wel particuliere eigendommen, de zogenaamde 'Evenementenkalender' al een reserve-

---

4. In de model-APV die vanaf juni 2007 geldt, wordt in de APV zelf gereguleerd vanaf welke omvang voor een evenement een vergunning moet worden aangevraagd.

ring bevat of wanneer de organisator niet aantoonbaar dat hij voldoet aan de eisen van milieuwetgeving, voor zover deze van toepassing zijn.

#### **9.1.4 Bijzonderheden**

De APV's waarin de vergunningplicht is gereguleerd, bevatten soms ook normen over de procedurele afdoening van evenementenaanvragen. Deze normen gaan in de meeste gevallen over de termijn die de aanvrager in acht moet nemen voor het aanvragen van een evenementenvergunning. In één gemeente wordt in de APV het college de bevoegdheid toegekend om een formulier vast te stellen voor de evenementenvergunning. Dit is een wat merkwaardige bevoegdheidsbepaling, omdat uit de Awb voortvloeit dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om over een aanvraag te beslissen, daarvoor een formulier kan vaststellen.<sup>5</sup> Het bevoegde bestuursorgaan is echter de burgemeester. Blijkbaar heeft de APV-wetgever in dit geval expliciet beoogd het college (ook) bevoegd te maken om een aanvraagformulier vast te stellen.

## **9.2 Besluitvormingsregels voor evenementenvergunningen**

### **9.2.1 Beeld uit het onderzoek**

In alle gemeenten zijn besluitvormingsregels aangetroffen voor het verlenen van evenementenvergunningen. In veel gevallen bevatten de besluitvormingsregels voornamelijk procedurele afspraken over de wijze waarop een aanvraag voor een evenementenvergunning intern wordt afgehandeld. Indien een burger een aanvraag indient, dan volgt een procedure waarbij verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie en hulpdiensten, zoals de politie of geneeskundige diensten, advies uit kunnen brengen over het voornemen. In de besluitvormingsregels wordt aangegeven welke afdelingen en diensten om advies wordt gevraagd en op welke aspecten zij de aanvraag moeten beoordelen. De advisering leidt doorgaans tot het voorstel om bepaalde voorschriften aan de vergunning te verbinden. De besluitvormingsregels bevatten de voorschriften waaruit de adviserende afdelingen en diensten kunnen kiezen.

Daarnaast bevatten de regels soms de materiële beperkingen over de uitoefening van de vergunningsbevoegdheid. Een materiële beperking is bijvoorbeeld het vaststellen van een maximum aantal evenementen op een bepaalde locatie per jaar. Voorts komen beperkingen voor ten aanzien van de omvang van een evenement op genoemde locaties. Ten slotte zijn vaak materiële beperkingen aangetroffen die zich richten op de geluidsnorm waaraan evenementen moeten voldoen.

### **9.2.2 Zijn het beleidsregels?**

Een aantal aangetroffen besluitvormingsregels is (nog) niet officieel vastgesteld, maar wordt wel toegepast bij de besluitvorming op aanvragen voor een evenemen-

---

5. Zie art. 4:4 Awb.

tenvergunning. Deze besluitvormingsregels gelden niet als beleidsregel en kunnen worden gekwalificeerd als niet-geaccordeerde werkvoorschriften.

Voor zover het evenementenbeleid wel is gebaseerd op een besluit van een bestuursorgaan, blijkt het vaak te gaan om beleid dat is vastgesteld door het college of de gemeenteraad. Deze bestuursorganen beschikken niet over de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen voor het verlenen van evenementenvergunningen. De regels die door het college of de gemeenteraad zijn vastgesteld, gelden in juridische zin als richtlijnen voor de burgemeester bij de besluitvorming over de evenementenvergunning. Slechts in één geval is het evenementenbeleid (ook) vastgesteld door de burgemeester. Dit beleid geldt als een beleidsregel.

**Tabel 9.1 Kwalificatie van de besluitvormingsregels voor evenementen**

Gemeente	Vastgesteld door...			Kwalificatie evenementenbeleid
	gemeenteraad	college	burgemeester	
De Marne	nee	ja	ja	zowel beleidsregels als richtlijnen
Groningen	ja	ja	nee	richtlijnen
Haarlemmermeer	ja	nee	nee	richtlijnen
Harderwijk	nee	nee	nee	niet-geacc. werkvoorschr.
Kerkrade	nee	ja	nee	richtlijnen
Oldenzaal	nee	nee	nee	niet-geacc. werkvoorschr.
Smallingerland	nee	nee	nee	niet-geacc. werkvoorschr.
Utrecht	nee	ja	nee	richtlijnen

De regels die zijn vastgesteld door een bestuursorgaan, zijn ook op de officiële wijze bekendgemaakt. Opvallend is daarnaast dat het evenementenbeleid in een aantal gemeenten bovendien bekend wordt gemaakt via websites. Deze brede bekendmaking van het beleid dient verschillende doelen. Enerzijds worden organisatoren gewezen op de vergunningplicht en de materiële normen waaraan altijd moet worden voldaan bij het organiseren van een evenement, zoals geluidsbeperking. Het kenbaar maken van deze normen is ook van belang voor eventuele derden, zodat zij op de hoogte zijn van de grenzen van de overlast die zij geacht worden te accepteren. Anderzijds heeft het gemeentebestuur een promotioneel belang bij evenementen. Vaak is het evenementenbeleid, met de beperkende regels, gekoppeld aan een subsidiebeleid, waarin door het gemeentebestuur aan burgers ondersteuning wordt geboden bij de organisatie van evenementen.

### 9.2.3 Overige kenmerken van de besluitvormingsregels

#### 9.2.3.1 De besluitvormingsregel leidt niet tot onwettelijke beschikkingen

De normen in de besluitvormingsregels voor evenementenvergunningen, variëren van normen over de plicht om verkeersregelaars aan te stellen of EHBO-posten in te richten, tot normen over voedselveiligheid of brandveiligheid. Het afwegingskader dat het bestuursorgaan heeft bij de verlening van een evenementenvergunning, is

breed geformuleerd, zodat vrijwel al deze voorschriften kunnen worden gerelateerd aan de algemene belangen waartoe de bevoegdheid in het leven is geroepen.<sup>6</sup> Desalniettemin bestaat het gevaar bij het evenementenbeleid dat het afwegingskader dat bij de vergunningsbevoegdheid hoort, wordt overschreden. Het evenementenbeleid is een reactie op een concreet beleidsprobleem, in de vorm van (dreigende) overlast. De evenementenvergunning lijkt een gewillige kapstok waaraan allerlei voorschriften kunnen worden verbonden, waar het bestuursorgaan (of vaker: een ander bestuursorgaan) ook een andere bestuursbevoegdheid had kunnen uitoefenen. Van voorschriften over brandveiligheid, voedselveiligheid en drankgebruik (verbod van verstrekken van alcohol aan minderjarigen) zou men kunnen zeggen dat ze in principe bij andere bestuursbevoegdheden thuishoren.

Een ander rechtmatigheidsgebrek in de regels betreft de geringe handhaafbaarheid van sommige voorschriften die in het beleid zijn opgenomen. Bij toepassing van deze regels komt de beschikking in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>7</sup> Het vergunningsvoorschrift dat 'de veiligheid van bezoekers in voldoende mate moet worden gewaarborgd' levert geen scherpe norm op die door het bestuursorgaan kan worden gehandhaafd.

#### *9.2.3.2 De besluitvormingsregel geeft blijk van het afwegen van belangen*

De besluitvorming over evenementenvergunningen wordt gekenmerkt door een 'positieve grondhouding': in principe moet elke aanvraag leiden tot een vergunning. In de besluitvormingsprocedure gaat het alleen om de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden en welke andere afspraken met de organisator moeten worden gemaakt. De besluitvormingsregel geeft, gelet op deze positieve grondhouding, nauwelijks blijk van een afweging van belangen. De belangenafweging, inclusief de selectie van de voorschriften die aan de vergunning moeten worden verbonden, vindt plaats bij de toepassing van het beleid.

Voor zover in de besluitvormingsregel daadwerkelijk materiële regels staan, zoals een beperking ten aanzien van geluidsoverlast, of aantallen vergunningen op een bepaalde locatie, geeft het beleid in de toelichting op die norm wel blijk van een zekere afweging van belangen, hoewel de belangenafweging doorgaans impliciet blijft. Duidelijk wordt wel dat het bestuursorgaan het belang van de organisator heeft afgewogen tegen het belang van aanwijsbare derden die hinder ondervinden van het evenement. Het stellen van grenswaarden waaraan de organisator zich moet houden, vormt de uitkomst van deze belangenafweging.

#### *9.2.3.3 De besluitvormingsregel bevat een draagkrachtige motivering*

De toelichtingen op de materiële normen, zoals de aanvaardbare grenswaarden van het geluid, of een maximum aantal evenementen op een bepaalde locatie, zijn op zichzelf deugdelijk genoeg om concrete beschikkingen, waarbij die normen worden toegepast, te kunnen dragen. De besluitvormingsregel bevat echter niet op alle on-

6. Damen e.a. 2005, p. 60.

7. Dat vage, niet-handhaafbare vergunningsvoorschriften in strijd komen met het rechtszekerheidsbeginsel, blijkt met name bij de beoordeling van milieuvergunningen. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 2 oktober 2002, AB 2003, 105 (m.nt. Jongma).

derdelen een draagkrachtige motivering. Met name de toelichting op de vergunningsvoorschriften die standaard aan de evenementenvergunning worden verbonden, is marginaal. In veel gevallen worden de vergunningsvoorschriften overgenomen uit andere regelgeving of handleidingen, die niet op evenementen van toepassing zijn. Zo blijken er bijvoorbeeld landelijke normen te bestaan over de kwaliteit en de inzet van verkeersregelaars.<sup>8</sup> Geluidsnormen worden vaak overgenomen uit het Besluit horeca-, sport-, en recreatie-inrichtingen.<sup>9</sup> In veel gevallen ontbreekt een motivering waaruit de redelijkheid van deze normen moet blijken.

#### *9.2.3.4 De besluitvormingsregel is vastgesteld na inspraak of cliëntenparticipatie*

Voor zover het evenementenbeleid is neergelegd in een officieel beleidsdocument en is vastgesteld door een bestuursorgaan, is daarvoor de reguliere inspraakprocedure doorlopen, zoals voortvloeit uit de in de gemeente geldende inspraakverordening. Soms is de (concept-)nota actief verspreid onder potentiële evenementenorganisatoren, zoals de vereniging van middenstanders, om inspraakreacties uit te lokken. In alle gevallen waarin een inspraakprocedure is gevolgd, heeft dit geleid tot een aantal inspraakreacties. Deze inspraakreacties hebben echter nooit geleid tot inhoudelijke aanpassing van de besluitvormingsregels.

#### *9.2.3.5 De besluitvormingsregel reduceert het aantal administratieve handelingen*

Besluitvormingsregels voor de verlening van evenementenvergunningen zijn bij uitstek gericht op het reduceren van administratieve handelingen voor individuele beschikkingen. Een aanvraag voor een evenementenvergunning leidt tot intern overleg en afstemming. De besluitvormingsregels stroomlijnen deze procedure. Dit is niet alleen het geval bij de regels die een beschrijving van de procedure bevatten, maar ook bij de regels die inhoudelijke beslissingen bevatten over de eisen die aan evenementen kunnen worden gesteld. Doordat deze beslissingen op schrift zijn gesteld, bestaat minder noodzaak voor overleg en (interne) discussie.

De reductie van administratieve handelingen is vooral zichtbaar bij de organisatie van kleinschalige evenementen. Aanvragen voor deze evenementen komen relatief vaak voor. De inhoudelijke besluitvorming is beperkt tot het zoeken naar mogelijke knelpunten, die zich vertalen in vergunningsvoorschriften. De besluitvormingsregels zijn de weerslag van hoe men in het algemeen dit type aanvraag afhandelt. De regels maken het mogelijk de interne voorbereiding schriftelijk af te handelen, omdat de adviserende afdelingen en diensten weten op welke punten zij de aanvraag moeten beoordelen en tot welke vergunningsvoorschriften dit leidt.

Gelet op de marginale beoordeling van de aanvragen voor de kleinschalige evenementen en de 'positieve grondhouding', is de vergunningsplicht in een aantal gemeenten vervangen door een meldingsplicht. Ook bij een meldingsplicht blijven dezelfde materiële regels relevant. Indien een organisator zijn evenement aanmeldt, zal namelijk altijd onderzocht moeten worden of knelpunten te verwachten zijn.

---

8. Deze normen zijn ontwikkeld door de Stichting Verkeersbrigadiers, die overigens ook betrokken is bij de opleiding van verkeersregelaars.

9. Dit besluit is met ingang van 1 januari 2008 vervangen door het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Stb. 2007, 415).

Knelpunten worden geïdentificeerd aan de hand van dezelfde normen die eerder bij de vergunningprocedure werden gebruikt.

Niet altijd leiden de regels tot een reductie van het aantal administratieve handelingen. Indien een evenement als 'complex' wordt beschouwd, wordt de schriftelijke voorbereiding vervangen door overleg. De complexiteit van een evenement wordt vooral bepaald door de omvang in de zin van het aantal te verwachten bezoekers en het aantal maatregelen (bijvoorbeeld verkeersmaatregelen) dat genomen moet worden. Het overleg is in eerste instantie beperkt tot de betrokken ambtelijke diensten, maar soms wordt ook de organisator zelf uitgenodigd. Als een vergunning via dit overleg tot stand komt, dan leiden de regels niet tot een zichtbare reductie van het aantal administratieve handelingen.

#### *9.2.3.6 Het vaststellen van de besluitvormingsregel vergt niet te veel investeringen*

De meeste regels bevatten, voor wat betreft het procedurele deel, een beschrijving van de wijze waarop aanvragen worden afgehandeld. Een beschrijving van de bestaande praktijk vergt weinig inspanning en is daarom niet al te kostbaar.

Zodra materiële normen worden geformuleerd, kan dat wel de nodige investeringen vergen. Soms kan men de normen overnemen uit bestaande regelgeving, bijvoorbeeld van belangenorganisaties, of uit regelgeving die betrekking heeft op andere activiteiten. Hiervoor is al vermeld hoe gemeentebesturen de normen voor verkeersregelaars en de geluidsnormen formuleren. Soms zijn er geen bestaande normen die kunnen worden overgenomen en moet men zelf een norm formuleren. Dit vergt in de praktijk nogal wat inspanning. In één van de onderzochte gemeenten probeerde men bijvoorbeeld, onder druk van het Openbaar Ministerie en de politie, een schuurfeestenbeleid te ontwikkelen. Het formuleren van een maximum aantal schuurfeesten en de regels waaraan schuurfeesten moeten voldoen, vergde de nodige interne discussie, waarin zich ook raadsleden mengden.

#### **9.2.4 Tussenconclusie: aandeel kwalitatief goede beleidsregels**

In het onderzoek is slechts één beleidsregel gevonden. De overige besluitvormingsregels gelden als richtlijn of niet-geaccordeerd werkvoorschrift. De regels waarover een formeel besluit is genomen, lijken voor wat betreft uiterlijk en formulering sterk op elkaar. Uit deze regels vloeien soms materiële normen voort die als 'vaste gedragslijn' bij de verlening van evenementenvergunningen zullen moeten worden toegepast. Het gros van de besluitvormingsregels bevat echter vooral procedurele afspraken over de interne advisering die voorafgaat aan het verlenen van een evenementenvergunning.

De niet-geaccordeerde werkvoorschriften zijn soms conceptrichtlijnen, in die zin dat ze, vooruitlopend op een formele vaststelling door het college of de raad, alvast worden toegepast. De andere categorie regels zijn de interne regels waarvan het niet de bedoeling is om ze officieel vast te stellen. De regels die tot de laatste categorie behoren, bevatten geen materiële normen, maar alleen procedurele afspraken.

Voor de enige beleidsregel geldt, net als voor de overige besluitvormingsregels, dat de toepassing van de regel mogelijk strijd met het specialiteitsbeginsel oplevert. Er zijn vergunningsvoorschriften aangetroffen waarvan op zijn minst betwijfeld kan worden of het bestuursorgaan daarmee de belangen dient waarop de bevoegdheid



om evenementenvergunningen te verlenen ziet. De belangenafweging en motivering zijn vaak summier, maar wel voldoende voor zover de besluitvormingsregel een materiële norm bevat. In zoverre hebben de besluitvormingsregels een toegevoegde waarde voor de rechtmatigheid van de beschikkingverlening.

De regels hebben toegevoegde waarde voor de legitimiteit van de beschikkingverlening, in die zin dat de regels breed bekend zijn gemaakt en bovendien tot stand zijn gekomen na een vorm van inspraak. En ten slotte is er toegevoegde waarde voor de doelmatigheid van de beschikkingverlening, voor zover de regels gaan over de kleindchalige, veelvoorkomende evenementen. Voor dit type evenementen leidt de besluitvormingsregel tot een reductie van het aantal administratieve handelingen, omdat het overleg is vervangen door een interne schriftelijke voorbereidingsprocedure. Daar komt bij dat de totstandkoming van de besluitvormingsregels, over het algemeen niet veel inspanningen vergt. De toegevoegde waarde voor de doelmatigheid van de beschikkingverlening is minder, zo niet afwezig, voor de complexe evenementen. De vergunningen voor deze evenementen leiden nog altijd tot overleg, waarbij de regels minder van belang lijken.

### 9.3 Waarom worden besluitvormingsregels ontwikkeld?

#### 9.3.1 Besluitvormingsregels bieden een kader voor beslissingen

In de *eerste* hypothese wordt verondersteld dat, indien het bestuursorgaan beschikt over veel alternatieven en de bevoegdheidsuitoefening niet wordt toegepast op unieke gevallen, een algemene besluitvormingsregel zal worden aangetroffen. Duidelijk is dat het verlenen van een evenementenvergunning, gelet op de ruime weigeringsgronden, het bestuursorgaan veel alternatieven biedt. Bovendien wordt de bestuursbevoegdheid (ook) toegepast op evenementen die sterke gelijkenis met elkaar vertonen, zodat verwacht kan worden dat een besluitvormingsregel kan worden aangetroffen voor veelvoorkomende evenementen.

Het evenementenbeleid kan op drie aspecten van de vergunningverlening een keuze bevatten. Allereerst kunnen procedurele afspraken zijn vastgelegd, over de wijze waarop aanvragen worden beoordeeld. In de tweede plaats kunnen voorschriften zijn verzameld die, afhankelijk van het soort evenement, aan de vergunning kunnen worden verbonden. En ten derde zijn er mogelijk materiële normen, in de vorm van beperkingen die aan alle vergunningen worden verbonden of in de vorm van een beslissing om bepaalde evenementen niet toe te staan. In de onderstaande tabel is weergegeven in hoeverre de aangetroffen besluitvormingsregels voor evenementenvergunningen op deze aspecten een beslissing bevatten.

**Tabel 9.2 Het onderwerp van het evenementenbeleid**

Gemeente	Besluitvormingsregels met...		
	procedurele afspraken	een voorschriftencatalogus	materiële beperkingen
De Marne	ja	ja	ja
Groningen	ja	ja	ja
Haarlemmermeer	ja	ja	ja
Harderwijk	ja	ja	ja
Kerkrade	ja	ja	ja
Oldenzaal	ja	ja	ja
Smallingerland	nee	nee	ja
Utrecht	ja	nee	ja

De procedurele afspraken en de voorschriftencatalogi richten zich in het bijzonder op de veelvoorkomende, kleine evenementen. Naast deze veelvoorkomende evenementen zijn er in elke gemeente echter ook de meer bijzondere, complexe evenementen waarvoor een afwijkende besluitvormingsprocedure wordt doorlopen. Deze procedure kenmerkt zich door veel overleg met de aanvrager en leidt tot bijzondere vergunningsvoorschriften, naast de voorschriften uit de voorschriftencatalogus. Voor zover het beleid materiële beperkingen bevat, bijvoorbeeld in de vorm van maximum aantallen evenementen op een bepaalde locatie of geluidsbeperkingen, geldt dat beleid voor alle evenementen, ongeacht of deze groot of klein zijn.

Het grootste deel van het beleid, in ieder geval voor wat betreft de regulering van de besluitvormingsprocedure en het overzicht met de voorschriften, is niet ontstaan om unieke evenementen te reguleren. De materiële beperkingen zijn vaak ontstaan om aan te geven welke overlast nog acceptabel wordt geacht. Vaak worden juist bij de grotere, complexe evenementen deze grenzen opgezocht. In zoverre zijn deze regels wel ontwikkeld vanwege de min of meer unieke evenementen. De beslissingen richten zich echter op het deel dat eigenlijk niet uniek is: namelijk de beperking van overlast voor bijvoorbeeld omwonenden.

Het beeld bij de verlening van de evenementenvergunning bevestigt de verwachting op grond van de eerste hypothese. Juist voor de situaties waarin veel gedragsalternatieven bestaan en de bevoegdheidsuitoefening niet op unieke gevallen hoeft te worden toegepast, worden regels ontwikkeld. De casus van het evenementenbeleid leert daarnaast dat eventueel aanwezige regels vervolgens op zoveel mogelijk gevallen worden toegepast, ook op de unieke, éénmalige evenementen.

### 9.3.2 Met besluitvormingsregels kan een organisatie worden gestuurd

#### 9.3.2.1 Hiërarchische sturing

De tweede hypothese luidt dat, indien gezagsdragers ingrijpen op een bestaande ambtelijke praktijk, besluitvormingsregels zullen worden aangetroffen. De besluitvormingsregels in een aantal gemeenten zijn aanwijsbaar het resultaat van een interventie van politieke of ambtelijke gezagsdragers. In een aantal gevallen vormt een concreet evenement waarover veel klachten zijn ingediend, de directe aanleiding om nieuwe normen te stellen waaraan evenementen moeten voldoen. Daarnaast kan

soms externe druk worden uitgeoefend op het bestuursorgaan, zoals in het eerder genoemde voorbeeld van het schuurfeestenbeleid, waarbij het Openbaar Ministerie dreigde strafrechtelijk op te zullen treden tegen de schuurfeesten, indien het gemeentebestuur geen scherpe normen zou vaststellen.

Deze voorbeelden illustreren dat besluitvormingsregels soms tot stand komen omdat de politieke of ambtelijke gezagsdragers een bestaande praktijk willen wijzigen. Hiërarchische interventie leidt tot een verscherping van de normen waaraan evenementen moeten voldoen. De *tweede* hypothese kan worden bevestigd. Het resultaat was in alle gevallen dat beleid dat formeel werd vastgesteld door een bestuursorgaan; in de meeste gevallen door het college van burgemeester en wethouders.

#### 9.3.2.2 *Afstemming*

In de *derde* hypothese wordt verondersteld dat, indien afstemming noodzakelijk is om de bevoegdheid effectief te kunnen uitoefenen, de kans groter is dat er besluitvormingsregels zullen worden aangetroffen dan wanneer afstemming niet noodzakelijk is. Hiervoor is al opgemerkt dat het verlenen van evenementenvergunningen afstemming tussen de verschillende diensten noodzakelijk maakt. Inhoudelijk ligt bij de aangetroffen besluitvormingsregel de nadruk op de procedurele afdoening van aanvragen, waarin wordt vastgelegd wie (welke afdelingen of welke diensten) op welke aspecten van de aanvraag om advies wordt gevraagd. De besluitvormingsregels dienen ertoe het interne adviseringsproces in goede banen te leiden en bevatten de termijnen waarbinnen advies moet worden uitgebracht en het voorschrift dat door de adviserende organisatieonderdelen kan worden voorgesteld.

Met name bij de kleine gemeenten, en bij de grote gemeente voor zover het om een complex, bijzonder evenement gaat, vindt de afstemming in een vergadering plaats. In dat geval blijken de besluitvormingsregels minder van belang voor de concrete beslissingen in het vergunningsproces. De vergunningsvoorschriften die tot stand komen, zijn de schriftelijke weerslag van het mondelinge overleg en de afstemming.

Op grond van het voorgaande kan hypothese *drie* gedeeltelijk worden bevestigd voor de verlening van evenementenvergunningen. Afstemming vereist communicatie en met name voor de kleine evenementen vindt deze communicatie plaats via de besluitvormingsregel.

#### 9.3.2.3 *Veel gelijksoortige beschikkingen*

In de *vierde* hypothese wordt verwacht dat bij veel gelijksoortige beschikkingen een grotere kans bestaat op besluitvormingsregels. Ook voor de beoordeling van deze hypothese is het onderscheid tussen de kleine, veelvoorkomende evenementen en de grote, complexe evenementen van belang. De regels zijn ontstaan om de besluitvormingsprocedure voor de veelvoorkomende evenementen te vereenvoudigen.

De bijzondere evenementen vallen in principe buiten de reikwijdte van de regels, hoewel deze evenementen vaak periodiek plaatsvinden. In veel gevallen ontstaat bij complexe evenementen een draaiboek, waarbij de ervaringen uit het verleden doorwerken in de actuele vergunningverlening. Indien uit de evaluatie van een evenement naar voren komt dat het evenement op bepaalde onderdelen niet naar wens

verliep, worden nieuwe voorschriften bedacht. Voor het overige wordt de eerder verleende vergunning gebruikt om de nieuwe vergunning vorm te geven. In zekere zin ontstaan zo bijzondere besluitvormingsregels, die zich beperken tot dat specifieke evenement.

Gelet op deze waarneming kan het mechanisme waarop wordt gedoeld in de *vierde* hypothese worden bevestigd: voor zover tussen verschillende evenementen grote gelijkens bestaat, worden regels ontwikkeld. Dit leidt tot algemeen toepasbare regels voor de kleinere evenementen en bijzondere regels voor de jaarlijks terugkerende evenementen.

### **9.3.3 Met besluitvormingsregels wordt de uitvoering voorspelbaar**

Hypothesen *vijf* en *zes* gaan over de mate waarin het bestuursorgaan afhankelijk is van de medewerking van een belanghebbende. In hypothese *vijf* wordt verondersteld dat besluitvormingsregels zullen worden aangetroffen om kwalitatief goede aanvragen uit te lokken, hypothese *zes* bevat de veronderstelling dat besluitvormingsregels ook kunnen worden aangetroffen wanneer de beschikkingverlening niet op aanvraag plaatsvindt. Deze laatste hypothese kan niet worden getoetst, omdat de evenementenvergunning wordt verleend op aanvraag.

De *vijfde* hypothese is echter wel van belang. Het bestuursorgaan heeft een zeker belang bij het uitlokken van aanvragen en heeft er bovendien belang bij dat die aanvragen van voldoende kwaliteit zijn, zodat snel – zonder nader onderzoek – kan worden besloten op de aanvraag. Het uitlokken van aanvragen past bij het verder gelegen doel van leefbaarheid of aantrekkingskracht van de gemeente. Dat de aanvragen van voldoende kwaliteit moeten zijn, is het gevolg van het streven naar het efficiënt inrichten van de besluitvormingsprocedure.

De gevonden besluitvormingsregels, zeker voor zover deze zijn verwerkt in voorlichtingsfolders of websites, richten zich sterk op het uitlokken van aanvragen. Besluitvormingsregels worden in zoverre wel vastgesteld om de voorspelbaarheid van de bevoegdheidsuitoefening te vergroten. De regels zijn echter niet gericht op het vergroten van de kwaliteit van de aanvragen. Veel aanvragen komen binnen via een aanvraagformulier. Bovendien vindt vaak een oriënterend gesprek plaats tussen organisator en de medewerker die de behandeling van de evenementenaanvraag coördineert. Met name het vooroverleg vergroot de voorspelbaarheid van de bevoegdheidsuitoefening. De organisator weet naderhand welke gegevens nog moeten worden overgelegd en hoe groot de kans is dat de evenementenvergunning zal worden verleend.

Gelet hierop kan hypothese *vijf* voor een deel worden bevestigd: de regels hebben als functie de voorspelbaarheid voor aanvragers te vergroten en hen te prikkelen om aanvragen in te dienen. Het vergroten van de kwaliteit van de aanvragen is echter geen doel van de regels.

### **9.3.4 Met besluitvormingsregels kunnen beslissingen worden verdedigd**

Hypothese *zeven* en *acht* zijn gebaseerd op de veronderstelling dat een algemene regel helpt bij het verdedigen van een concrete beschikking waartegen bezwaren bestaan van belanghebbenden. In de praktijk komt de veronderstelde functie van de

algemene regel, om concrete beschikkingen te kunnen verdedigen, nauwelijks aan de orde. Tegenover de aanvrager neemt het gemeentebestuur een ‘positieve grondhouding’ in, waardoor vrijwel nooit een aanvraag wordt geweigerd. Hoogstens worden in het overleg aanpassingen aangebracht in het oorspronkelijke plan van de aanvrager. Er wordt bijvoorbeeld gekozen voor een andere locatie of een andere datum. Deze aanpassingen zijn het resultaat van onderhandelingen. Regels spelen daarbij geen grote rol. Hypothese *zeven* kan dan ook niet worden bevestigd.

Er zijn wel enkele voorbeelden van conflicten met derde-belanghebbenden ten gevolge van het verlenen van een evenementenvergunning. Een evenement veroorzaakt vaak overlast voor marktkooplieden die plaats moeten maken, of omwonenden die overlast ondervinden. In een aantal gemeenten probeert men de organisator zelf verantwoordelijk te maken voor de verstandhouding met deze derde-belanghebbenden. Dit leidt dan bijvoorbeeld tot de verplichting in de vergunning, dat omwonenden moeten worden geïnformeerd over het voorgenomen evenement.

De besluitvormingsregel heeft geen beslissende rol in de (dreigende) conflicten met derde-belanghebbenden. In de gemeentelijke organisatie wordt de verwijzing naar een regel als een zwaktebod gezien. Doorgaans wordt de organisator in de positie gebracht dat hij de vergunning moet verdedigen tegenover derden. Dit vergroot de ruimte voor onderhandelingen en afspraken tussen de belanghebbenden.

Het evenementenbeleid heeft echter geen duidelijke functie bij het oplossen van dit soort belangentegenstellingen. Hypothese *acht* kan dan ook niet worden bevestigd.

### **9.3.5 Met besluitvormingsregels kan verantwoording worden afgelegd**

#### *9.3.5.1 Toezichthouder*

In de *negende* hypothese wordt verondersteld dat de kans groter is dat er besluitvormingsregels worden aangetroffen, wanneer het bestuursorgaan verantwoording af moet leggen aan een toezichthouder en de aanwezigheid van besluitvormingsregels meeweegt in het toezichtsoordeel. Het gemeentebestuur is bij de verlening van evenementenvergunningen geen verantwoording verschuldigd aan een toezichthouder, zodat deze hypothese niet kan worden getoetst.

#### *9.3.5.2 Politieke context*

Hypothese *tien* bevat de veronderstelling dat het proces van politieke verantwoording leidt tot het ontwikkelen van besluitvormingsregels. In drie van de acht onderzochte gemeenten is het evenementenbeleid het directe resultaat van een interventie van de gemeenteraad op de wijze waarop evenementen in de gemeente zijn gereguleerd. Vaak was de aanleiding een evenement waarover veel klachten werden ingediend. Dit leidde er dan toe dat het bestuur ter verantwoording werd geroepen en dat nieuwe, scherpere besluitvormingsregels werden geformuleerd.

In de overige gemeenten met een evenementenbeleid, is het beleid niet het gevolg van een interventie van de gemeenteraad. In deze gemeenten hebben zich (nog) geen concrete problemen voorgedaan die hebben geleid tot een politieke interventie.

Dat er desondanks beleid is aangetroffen, wordt niet verklaard door de politieke context, maar door andere factoren.

Gelet op het voorgaande kan de hypothese *ceteris paribus* worden bevestigd: er zijn waarnemingen gedaan waaruit blijkt dat de politieke context van invloed is op het ontstaan van besluitvormingsregels.

### **9.3.6 Tussenconclusie: factoren voor besluitvormingsregels**

Hiervoor is nagegaan in hoeverre de veronderstelde factoren voor het ontwikkelen van regels van toepassing zijn op de casus van het verlenen van evenementenvergunningen. In bijna alle onderzochte gemeenten zijn regels aangetroffen voor deze vergunningen. De regels gaan doorgaans over de procedurele afdoening van een vergunningaanvraag. Daarnaast bevatten veel regels een overzicht van de vergunningsvoorschriften die aan een evenementenvergunning kunnen worden verbonden. Ten slotte vloeien uit de regels soms materiële beperkingen voort. Deze beperkingen gaan over het aantal evenementen op een bepaalde locatie, of over het geluidsniveau dat een evenement mag voortbrengen. Deze normen kunnen worden opgevat als een uitwerking van de weigeringsgronden in de APV.

De regels komen tot stand door de intrinsieke druk binnen de organisatie om aanvragen efficiënt af te doen. Dit streven leidt tot het standaardiseren van de keuzeruimte door van te voren materiële normen te formuleren en een catalogus van vergunningsvoorschriften vast te stellen. Ook het maken van procedurele afspraken hoort hierbij. Het overleg dat normaal gesproken noodzakelijk is na elke ingediende aanvraag, wordt door het vaststellen van de regel vereenvoudigd en – met name voor de kleinere evenementen – overbodig gemaakt. De aantallen aanvragen, vooral ten aanzien van de kleinere evenementen en de grote keuzeruimte die de bestuursbevoegdheid met zich meebrengt, verklaren de aanwezigheid van regels.

Er kunnen externe omstandigheden zijn die eveneens van invloed zijn op het ontwikkelen van regels. Bij concrete evenementen, die veel hinder hebben opgeleverd voor derden en daarom tot veel klachten hebben geleid, kan via het politieke verantwoordingsproces de druk ontstaan om normen te ontwikkelen om dezelfde overlast in de toekomst te voorkomen. Ook dit is een goede verklarende factor voor het bestaan van besluitvormingsregels bij het verlenen van evenementenvergunningen.

## **9.4 Waarom worden besluitvormingsregels toegepast?**

De invloed van het evenementenbeleid op het concrete keuzegedrag van de street-level bureaucraten varieert. Enerzijds, bij de kleinere evenementen, hebben de regels een zeer grote invloed op de keuzes van de street-level bureaucrat. De procedurele regels worden toegepast, omdat de regeltoepassing niet leidt tot onverdedigbare beslissingen: noch vanuit een professioneel oordeel, noch vanuit het belang van de cliënt is er reden om af te wijken van deze regels. Voor zover de regels materiële beslissingen inhouden over de vergunningsvoorschriften of andere beperkingen, blijkt de positieve grondhouding van belang. In principe is men niet geneigd om een vergunning af te wijzen, maar is het doel slechts het in goede banen leiden van het evenement. Bij de materiële regel komt het zo nu en dan voor dat wordt afgeweken

van de besluitvormingsregel. In deze paragraaf wordt nagegaan welke factoren deze regeltoepassing verklaren.

#### 9.4.1 Organisatorische factoren

##### 9.4.1.1 Scherpte van de besluitvormingsregel

In hypothese *elf* wordt verondersteld dat, indien de besluitvormingsregel voldoende scherp is, er een grote kans bestaat dat de regel wordt toegepast. Deze hypothese is gebaseerd op de veronderstelling dat individuele ambtenaren zullen streven naar het snel en efficiënt afdoen van aanvragen.

De wijze waarop besluitvormingsregels worden toegepast bij de verlening van evenementenvergunningen, duidt op een gedeeltelijke bevestiging van de hypothese. De regels zijn voor het gros van de aanvragen scherp genoeg om een beslissing te kunnen nemen. Voor de aanvragen die schriftelijk intern worden voorbereid en waarbij de verschillende ambtelijke diensten advies uitbrengen over de voorschriften die aan de vergunning moeten worden verbonden, is het toepassen van de regel de meest eenvoudige beslissing. Juist in die gevallen, waarin tussen de adviseurs geen direct overleg plaatsvindt, wordt nooit afgeweken van de regels.

Bij de bijzondere, complexe evenementen worden echter wel afwijkende beslissingen genomen. In principe zijn de regels (ook) op deze evenementen van toepassing. Het blijkt echter dat, indien de voorbereiding leidt tot overleg, het belang van de normen die in de regel staan naar de achtergrond verdwijnt. De uiteindelijke beslissing is niet het resultaat van het toepassen van de regel, maar van de afspraken die in het overleg tot stand zijn gekomen. De regels worden dan meer legitimerend gebruikt: een al genomen beslissing, gebaseerd op de afspraak, wordt later in de sleutel van de besluitvormingsregel geplaatst.

Gelet op het voorgaande kan de hypothese worden bevestigd met de aanvulling dat de schriftelijke voorbereiding, waarbij geen rechtstreeks contact bestaat tussen de ambtenaren die bij de voorbereiding van de evenementenvergunning zijn betrokken, de regeltoepassing versterkt. Scherpe regels hebben meer gelding indien de beslissing het resultaat is van een serie individuele beslissingen van ambtenaren.

##### 9.4.1.2 Interne controle

In de *twaalfde* hypothese wordt verondersteld dat besluitvormingsregels worden toegepast, omdat interne controle plaatsvindt op de toepassing van deze regels. De interne controle voor het verlenen van een evenementenvergunning krijgt vorm in de interne advisering. Deze interne advisering is alleen bepalend voor de keuze om de regel toe te passen, indien deze schriftelijk plaatsvindt. Wanneer de voorbereiding van de vergunning leidt tot overleg, dan kan de collectieve beslissing afwijken van wat de regel voorschrijft.

Deze wijze van regeltoepassing past in zekere zin bij het mechanisme waarop hypothese *twaalf* is gebaseerd. De regeltoepassing is het resultaat van het vermijden van onnodige besluitvormingskosten. Besluitvormingskosten ontstaan bijvoorbeeld indien nader overleg plaats moet vinden. Bij evenementen waarover toch al overleg plaatsvindt, zijn de besluitvormingskosten een gegeven. Het valt in die zin te begrijp-

pen dat voor die gevallen de regel een minder prominente functie vervult voor de inhoud van de evenementenvergunning. Hypothese *twaalft* kan worden bevestigd, in ieder geval voor zover de vergunning schriftelijk wordt voorbereid: in dat geval blijkt de interne controle een versterkende invloed te hebben op de keuze van de verschillende ambtenaren om de regels toe te passen.

#### 9.4.1.3 *Kans op procedures*

Hypothese *dertien* luidt dat bij een grotere kans op een juridische procedure ten gevolge van de besluitvorming, de ambtenaren binnen het bestuursorgaan vaker zullen kiezen voor het alternatief om de besluitvormingsregel toe te passen. De kans op een juridische procedure bij het verlenen van een evenementenvergunning wordt in alle onderzochte gemeenten als gering ingeschat. Er wordt zelden geprocedureerd over deze beschikkingen. Hoogstens volgen tijdens het evenement klachten, maar dit leidt evenmin tot procedures. De dreiging van een juridische procedure kan daarom niet verklaren waarom regels al dan niet worden toegepast. Hypothese *dertien* kan niet worden bevestigd.

### 9.4.2 Professionaliteit of cliëntgerichtheid

Er zijn twee hypothesen geformuleerd die kunnen verklaren waarom regels niet worden toegepast. Ambtenaren kunnen besluiten om een regel niet toe te passen, omdat ze het toepassen van de regel niet vinden passen bij het doel waarvoor de bestuursbevoegdheid in het leven is geroepen (hypothese *veertien*). De afwijking is dan gebaseerd op professionele argumenten. Een andere prikkel om af te wijken van de regel is gelegen in het belang van een belanghebbende. De street-level bureaucrat kan aan het belang van de belanghebbende grote waarde toedichten en daarom besluiten om in diens voordeel af te wijken van de besluitvormingsregel (hypothese *vijftien*).

Geconstateerd is dat soms wordt afgeweken van de besluitvormingsregels. De afwijkingen leiden tot het formuleren van meer of andere vergunningsvoorschriften dan de voorschriften die uit de besluitvormingsregel voortvloeien. Soms worden sommige vergunningsvoorschriften niet aan de vergunning verbonden, terwijl dat op grond van de regel wel zou moeten. Lang niet alle besluitvormingsregels lenen zich voor een afwijking. Het maximum aantal evenementen en het maximale geluidsniveau zijn onderdelen in het beleid waarvan men zegt nooit af te wijken. De belangrijkste reden is dat deze beslissingen vaak het resultaat zijn van politieke besluitvorming, naar aanleiding van concrete klachten.

Afwijken van de standaardregels is het gevolg van een vergunningprocedure waarin veelvuldig overleg is gevoerd met de aanvrager en de verschillende ambtelijke diensten. In dit overleg worden soms afspraken gemaakt die afwijken van de 'normale' gang van zaken en die verwerkt kunnen worden in de evenementenvergunning. Zo is in een gemeente de hoofdregel, vastgelegd in een standaard vergunningsvoorschrift, dat alleen plastic bekert worden gebruikt. Dit vergunningsvoorschrift is gerelateerd aan het algemeen belang van de openbare orde. Desondanks wordt consequent voor één jaarlijks terugkerend evenement een uitzondering gemaakt. Bij dit evenement vindt men dat het gebruiken van plastic bekert niet bij het imago past en heeft de organisator een uitzondering bedongen.



Soms worden juist strengere voorschriften aan de vergunning verbonden. In één van de onderzochte gemeenten wordt de algemene norm over het aantal EHBO-posten aangepast aan het karakter van het evenement. Hoewel de besluitvormingsregel een duidelijke norm bevat, wordt de norm versoepeld voor bijvoorbeeld buurtfeesten en verzaamd voor risicovolle evenementen, zoals houseparty's. In dit geval geeft het professionele oordeel de doorslag voor de afwijking van de regel. In feite wordt aan de besluitvormingsregel een extra norm toegevoegd, namelijk dat het aantal EHBO-posten afhangt van de aard van het evenement.

Van beide prikkels om af te wijken van de regels zijn voorbeelden aangetroffen, zodat in zoverre hypothesen *veertien* en *vijftien* kunnen worden bevestigd. Het zijn echter wel uitzonderlijke afwijkingen. Bovendien volgen deze afwijkingen op een uitvoerige interne voorbereiding en zijn ze dus niet afhankelijk van het oordeel van één street-level bureaucrat.

#### **9.4.3 Tussenconclusie: factoren voor regeltoepassing**

De besluitvormingsregels voor evenementenvergunningen komen tot stand om de procedurele afwikkeling van de meeste aanvragen efficiënt af te kunnen doen. Hierbij past de houding om de regels zo vaak mogelijk toe te passen. Deze neiging wordt versterkt door de interne schriftelijke voorbereidingsprocedure. Deze procedure houdt feitelijk een interne controle in op de naleving van de normen. Indien een individuele ambtenaar afwijkt van de regels, dan zal hij dat moeten motiveren. Elke individuele ambtenaar die betrokken is bij de voorbereiding van de evenementenvergunning, zal deze kosten proberen te vermijden en kiest voor de standaardvoorschriften.

Indien de aanvraag leidt tot een overlegsituatie, dan vervalt dit bezwaar. Er ontstaat dan ruimte voor onderhandelingen en het maken van afspraken met de organisator. Dit resulteert in een andere houding ten opzichte van de regels: feitelijk worden de regels niet toegepast, maar vormt de uiteindelijke vergunning een weerslag van het onderhandelingsproces tussen gemeentelijke diensten en de organisator.

Afwijken van de regel blijft vaak beperkt tot het verbinden van andere vergunningsvoorschriften dan uit de besluitvormingsregel voortvloeien. De afwijking kan ertoe leiden dat de aanvrager met minder of soepeler voorschriften wordt geconfronteerd, maar kan er ook toe leiden dat juist zwaardere voorschriften aan de vergunning worden verbonden. In het eerste geval is de afwijking gebaseerd zijn op voornamelijk cliëntgerichte argumenten en in het tweede geval op meer professionele argumenten. De casus van het evenementenbeleid leert dat beide prikkels om af te wijken kunnen worden aangetroffen.

### **9.5 Toegevoegde waarde van beleidsregels voor evenementen**

#### **9.5.1 Beleid of beleidsregels voor evenementenvergunningen**

Beleid voor de besluitvorming over evenementenvergunningen vindt soms zijn oorsprong in het streven van de organisatie om een besluitvormingstraject te stroomlijnen. Intern leidt het verlenen van een evenementenvergunning tot een complexe administratieve afhandeling. Dit leidt in ieder geval tot het ontstaan van interne,

niet-geaccordeerde werkvoorschriften, waarin ambtenaren onderling afspreken hoe een aanvraag wordt beoordeeld. Soms blijken de interne afspraken te worden voorgelegd aan het bestuur. Het officieel vaststellen van de besluitvormingsprocedure is vaak een gevolg van het feit dat voor de vergunningprocedure de medewerking van andere, niet-gemeentelijke diensten noodzakelijk is. Afspraken over de mate waarin deze bij de besluitvorming worden betrokken, krijgen meer kracht, indien onder deze afspraken een handtekening van een bestuurder is geplaatst.

Bovendien zijn sommige regels ontstaan doordat op een politiek niveau de verlening van evenementenvergunningen ter discussie is gesteld. Problemen met concrete evenementen, of eventueel externe druk vanuit politie of OM, kunnen leiden tot discussies tussen college, burgemeester en gemeenteraad. Het gevolg is dat het beleid soms aan de gemeenteraad ter besluitvorming wordt voorgelegd, omdat daarmee de politieke legitimatie wordt vergroot. Raadsrichtlijnen zijn dan het resultaat. Daarnaast zijn veel regels vastgesteld door het college. Dat men ervoor kiest om de regel te laten vaststellen door het college lijkt eerder een misslag dan een weloverwogen keuze. De enige rechtvaardiging die soms voor deze keuze wordt aangedragen, is dat de bevoegdheid om evenementenvergunningen te verlenen moet worden afgestemd met andere bestuursbevoegdheden die door het college worden uitgeoefend. In dat geval heeft het, vanuit een oogpunt van afstemming van bevoegdheidsuitoefening, toegevoegde waarde om het beleid formeel (ook) te laten vaststellen door het college van burgemeester en wethouders.

Er is geen verschil ten aanzien van de wijze waarop de regels worden toegepast. De regels worden vrij strikt toegepast voor zover de regels procedurele afspraken bevatten. Afwijken van deze regels is ook niet noodzakelijk, omdat het toepassen niet tot een onredelijke uitkomst leidt. De regels met meer materiële betekenis zijn de regels met de vergunningsvoorschriften die aan evenementenvergunningen kunnen worden verbonden en de materiële beperkingen die voor alle evenementen gelden. Alleen van de regels over de vergunningsvoorschriften is men soms geneigd af te wijken en dan alleen indien dat het gevolg is van een onderhandelingsproces tussen de verschillende betrokken diensten en de aanvrager. Of al dan niet sprake is van een bijzondere omstandigheid, doet voor de afwijking van de regel niet ter zake.

### **9.5.2 Toegevoegde waarde van beleidsregels**

Er is slechts één beleidsregel aangetroffen voor de verlening van evenementenvergunningen. Bovendien bestaat er nauwelijks een verschil waargenomen tussen deze beleidsregel en overige beleidsvormen, zoals richtlijnen van de raad of het college en niet-geaccordeerde werkvoorschriften. Hoogstens is er een verschil tussen de regels die wel officieel zijn vastgesteld en de regels waarover geen besluit is genomen. Dit verschil heeft te maken met de voorbereidingsprocedure: bij een officieel besluit wordt altijd een inspraakprocedure doorlopen terwijl over de regels die niet zijn vastgesteld, geen inspraak heeft plaatsgevonden.

Er is evenmin verschil in de wijze waarop de verschillende regelvormen worden toegepast. Beslissingen die afwijken van de besluitvormingsregel, komen nauwelijks voor en zijn in ieder geval ondenkbaar voor zover de regel materiële beperkingen oplegt, zoals een maximum aantal evenementen of een maximaal geluidsniveau. Deze normen zijn doorgaans tot stand gekomen door middel van politieke besluit-

vorming, vaak naar aanleiding van een concreet incident. Gelet op de officiële wijze waarop deze normen zijn geformuleerd, gelden ze als zeer bindend voor degenen die uitvoering moeten geven aan de normen.

Wel wordt afgeweken van andere materiële regels van meer ondergeschikt belang, zoals de standaardvoorschriften die in de besluitvormingsregel zijn opgenomen. Deze besluitvormingsregels hebben geen zware politieke lading en zijn vaak overgenomen van andere regels. Dit biedt de ruimte om bij de toepassing af te wijken in hoeverre het standaardvoorschrift in een concreet geval wel aan de vergunning moet worden verbonden. Vooral in de gevallen waarin intern overleg voorafgaat aan de vergunningverlening, kan de uitkomst zijn dat standaardvoorschriften niet of in een andere vorm aan de vergunning worden verbonden. De afwijking zou gerechtvaardigd kunnen worden met een verwijzing naar de belangenafweging bij de toepassing van de regel. Het is echter hoogst twijfelachtig of er in deze gevallen sprake is van een bijzondere omstandigheid. Voor de juridische kwaliteit van de beschikkingverlening ten gevolge van deze wijze van regeltoepassing is het voorgaande niet zo relevant. Bestuursorganen passen bij evenementenvergunningen vaak richtlijnen toe en geen beleidsregels. Een afwijking hoeft dan ook niet te worden gerechtvaardigd met de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden.

Al met al hebben beleidsregels, noch voor wat betreft de aanwezigheid, noch voor wat betreft de toepassing in concrete gevallen, een aanwijsbare afwijkende toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de verlening van evenementenvergunningen. Voor de kwaliteit van de beschikkingverlening is van groter belang of de regels zijn vastgesteld door een bestuursorgaan of niet.

