

Het planologisch regelen van evenementen

Afstudeerscriptie gemeente Oss

Lindsey van de Ven | 2037933 | 06-01-2014

Het planologisch regelen van evenementen

Afstudeerscriptie gemeente Oss

Auteur:	Lindsey van de Ven
Studentnummer:	2037933
Opleiding:	HBO-Rechten
Instituut:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie:	Tilburg
Afstudeerperiode:	September 2013 – januari 2014
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Oss
Afdeling:	Stedelijke Ontwikkeling
Afstudeermentor:	Mevr. mr. M.H.J.H. van den Hogen
1 ^e Afstudeerdocent:	Dhr. R. Ritzen
2 ^e Afstudeerdocent:	Dhr. E. Nicolai
Inleverdatum:	06 januari 2014

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie die ik heb geschreven in het kader van de afronding van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Tijdens mijn afstudeerstage bij de gemeente Oss heb ik, in opdracht van de afdeling Stedelijke Ontwikkeling, onderzoek gedaan naar het planologisch regelen van evenementen. Specifiek heb ik onderzocht in welke mate en op welke wijze de bestemmingsplannen in Oss aangepast moeten worden, zodat deze voldoen aan de eisen die in de jurisprudentie zijn neergelegd met betrekking tot het planologisch regelen van evenementen.

Graag wil ik van deze mogelijkheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Allereerst wil ik mijn afstudeermentor Manon van den Hogen bedanken voor het feit dat zij mij de mogelijkheid heeft geboden om stage te lopen binnen de gemeente Oss. Ook wil ik haar bedanken voor de begeleiding tijdens het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van mijn scriptie. Haar enthousiasme en waardevolle feedback hebben mij enorm geholpen.

Daarnaast wil ik alle medewerkers binnen de afdeling Stedelijke Ontwikkeling bedanken voor de prettige werkomgeving en de gezelligheid. Zij hebben ervoor gezorgd ik mijn stageperiode met veel plezier heb ervaren.

Tevens wil ik mijn eerste afstudeerdocent, de heer Ron Ritzen, bedanken voor de nuttige feedback. Mijn tweede afstudeerdocent, de heer Eric Nicolai, dank ik voor het beoordelen van mijn scriptie.

Tot slot wil ik mijn ouders en vriend bedanken voor het vertrouwen en de steun die ze mij hebben gegeven gedurende de opleiding.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Lindsey van de Ven

Oss, januari 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst van afkortingen

1. Inleiding	8
1.1 Beschrijving afstudeerorganisatie	8
1.2 Probleembeschrijving	9
1.3 Centrale vraag en doelstelling	9
1.4 Verantwoording onderzoeksmethode en bronnen	10
1.5 Leeswijzer	11
2. De jurisprudentie	12
2.1 Wat zegt de recente jurisprudentie?	12
2.1.1 Uitspraak Schuttersfeest Diepenheim april 2005	12
2.1.2 Verloop jurisprudentie	12
2.2 Het begrip 'ruimtelijk relevant'	14
2.2.1 Soort evenement en aantal bezoekers	14
2.2.2 Duur en frequentie	15
2.2.3 Aard van de omgeving	16
2.2.4 Lijn jurisprudentie	16
2.3 Jurisprudentie tegenover de tendens om los te laten	17
2.4 Conclusie	18
3. Relevante regelingen met betrekking tot evenementen in Oss	19
3.1 De Algemene Plaatselijke Verordening	19
3.1.1 Juridisch kader	19
3.1.2 Toetsing aan Algemene Plaatselijke Verordening	19
3.2 Nota evenementenvergunningen	21
3.2.1 Huidige nota	21
3.2.2 Nieuwe nota	23
3.3 Stroomschema aanvraag evenementenvergunning	23
3.4 De jurisprudentie	25
3.5 Conclusie	25
4. Risico's en mogelijkheden tot regelen van evenementen	27
4.1 Risico's wegens het niet regelen van evenementen in het bestemmingsplan	27
4.1.1 Risico's bij het vaststellen van bestemmingsplannen	27
4.1.2 Risico's bij het houden van evenementen	28
4.2 Welke mogelijkheden zijn er om de risico's op te vangen?	30
4.2.1 Regeling in het bestemmingsplan opnemen	30
4.2.2 Afwijkingsprocedures	31
4.2.2.1 Planologische kruimelgevallen	32
4.2.2.2 Projectafwijkingsbesluit	33
4.3 Conclusie	34
5. Huidige regeling in bestemmingsplannen Oss	36
5.1 Actualisering bestemmingsplannen	36
5.2 Overzicht bestemmingsplannen Oss	36
5.3 Conclusie	36

6. Herstellen van het bestemmingsplan	37
6.1 Vorm van de regeling in het bestemmingsplan	37
6.2 Inhoud van de regeling	37
7. Conclusies en aanbevelingen	43
7.1 Conclusies	43
7.2 Aanbevelingen	47
8. Evaluatie	49
Literatuurlijst	
Bijlagen	

Samenvatting

In deze scriptie wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

Moeten de bestemmingsplannen van de gemeente Oss naar aanleiding van recente jurisprudentie over evenementen worden aangepast, zodat deze voldoen aan de eisen die in de jurisprudentie zijn neergelegd, en zo ja in welke mate en op welke wijze?

Uit recente jurisprudentie van de Raad van State blijkt dat in verband met de rechtszekerheid bepaalde evenementen planologisch moeten worden vastgelegd. Een kernbegrip hierbij is de 'ruimtelijke relevantie' van een evenement. Evenementen die als ruimtelijk relevant worden aangemerkt, moeten in het bestemmingsplan worden vertaald door het aantal, de soort, de duur en de maximale bezoekersaantallen vast te leggen. De gemeenteraad dient onderzoek te verrichten naar de gevolgen van evenementen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden, omliggende bedrijven en winkels en voor de nabijgelegen natuur. Naar aanleiding van dat onderzoek moet de raad inzichtelijk maken en in haar besluitvorming motiveren dat datgene wat in de planregels is opgenomen voldoende waarborgen biedt om te voorkomen dat evenementen zullen leiden tot onaanvaardbare overlast. Doet zij dit niet, dan is het plan vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 j^o 3:46 Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat het besluit onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd tot stand is gekomen. In dat geval kan de Afdeling bestuursrechtspraak het besluit op het betreffende onderdeel vernietigen.

De bestemmingsplannen van de gemeente Oss sluiten niet aan bij de eisen die in de jurisprudentie zijn neergelegd. Er is weinig tot niets in de plannen geregeld met betrekking tot evenementen. In de meeste plannen is in de bestemmingsbeschrijving wel aangegeven waar evenementen zijn toegestaan. Het gaat dan voornamelijk om de bestemmingen 'Verkeer' en 'Verkeer – Verblijf'. Evenementen zijn echter in geen enkel bestemmingsplan nader gedefinieerd en er is niets vastgelegd met betrekking tot hetgeen hierover in de jurisprudentie is bepaald. Op dit moment vormt de Algemene Plaatselijke Verordening samen met de Nota evenementenvergunningen Oss 2007 het toetsingskader voor het verlenen van evenementenvergunningen. Aan het bestemmingsplan wordt verder niet getoetst.

Uit het afstudeeronderzoek blijkt dat door evenementen niet adequaat in bestemmingsplannen te regelen, er juridische risico's bestaan voor de gemeente Oss. Deze risico's zijn zowel aanwezig bij het vaststellen van een bestemmingsplan als bij het houden van evenementen. In het geval dat een omwonende bezwaar maakt tegen de aanwijzing van een evenemententerrein of het houden van een evenement, bestaat gerede kans dat de belanghebbende in het gelijk wordt gesteld wanneer deze niet planologisch zijn geregeld. Dit heeft tot gevolg dat het betreffende onderdeel van het bestemmingsplan wordt vernietigd of dat het evenement niet kan plaatsvinden. Daarom is het van belang om na te gaan of er mogelijkheden zijn om deze risico's weg te nemen. Er zijn hiervoor drie opties nader uitgewerkt. Allereerst is er gekeken naar de mogelijkheid om een regeling in het bestemmingsplan op te nemen. Ten tweede is de mogelijkheid tot afwijking voor kruimelgevallen uitgewerkt. Als laatste is de mogelijkheid tot het toepassen van het projectafwijkingsbesluit bekeken. Na het afwegen van de voor- en nadelen van deze drie opties, kan worden geconcludeerd dat het opnemen van een regeling in het bestemmingsplan voor de gemeente Oss de meest geschikte oplossing is. Uit praktisch oogpunt kan het beste worden gekozen voor het opstellen van een parapluplan. Dit is een overkoepelende regeling die aan meerdere bestemmingsplannen kan worden toegevoegd.

De gemeente Oss wil zoveel mogelijk dereguleren. Vanuit die visie moet het nieuwe bestemmingsplan ruime mogelijkheden bieden voor het houden van evenementen. Deze scriptie biedt handvatten om een dergelijke regeling op te stellen.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
Cat.	Categorie
LJN	Landelijk Jurisprudentienummer
M.e.r.	Milieueffectrapportage
Nr.	Nummer
UOV	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening

1. Inleiding

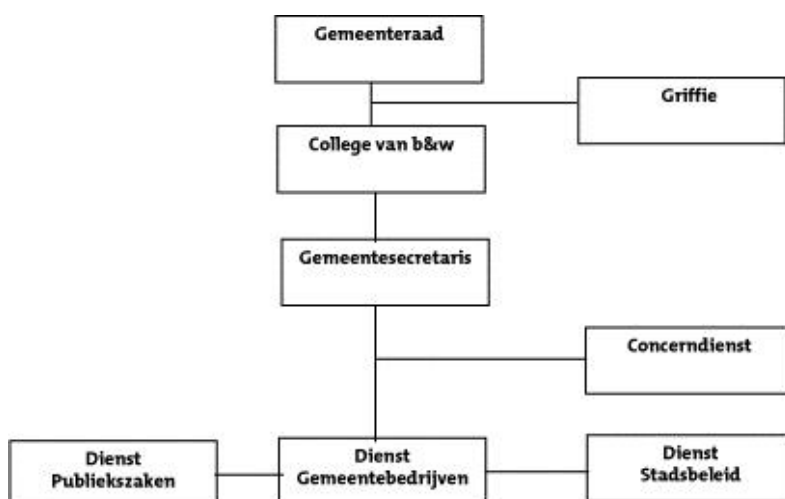
In dit hoofdstuk wordt een beschrijving van de afstudeerorganisatie, de gemeente Oss, gegeven. Daarnaast wordt ingegaan op de aanleiding van het uitvoeren van het afstudeeronderzoek. Daarin worden tevens het probleem en het doel van deze scriptie beschreven. Verder is de centrale vraag opgenomen, zijn deelvragen geformuleerd en is een toelichting gegeven van de doelstelling. Vervolgens is een verantwoording van de toegepaste onderzoeksstrategieën en bronnen opgenomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Beschrijving afstudeerorganisatie

Oss is een gemeente in de provincie Noord-Brabant. De ambtelijke organisatie van de gemeente kent drie diensten: Publiekszaken, Gemeentebedrijven en Stadsbeleid. De medewerkers van de diensten zijn in dienst van het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W).¹

Organisatiestructuur

Het bestuur van de gemeente Oss ligt in handen van de gemeenteraad en het college van B&W. De gemeenteraad vormt het algemeen bestuur en het college het dagelijks bestuur. De gemeenteraad vertegenwoordigt de bevolking, stelt de hoofdlijnen van beleid vast, neemt de grote beslissingen en controleert het college. Het college neemt de dagelijkse besluiten. Hieronder is het organogram van de gemeente Oss afgebeeld:²



Sectie Ruimtelijke Ordening

De sectie Ruimtelijke Ordening van de dienst Stadsbeleid is verdeeld in twee afdelingen: de afdeling Stedelijke Ontwikkeling en de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling Landelijk Gebied. Beide afdelingen verrichten werkzaamheden die verband houden met ruimtelijke ordening zoals het maken van bestemmingsplannen, gebiedsvisies, beleidsnota's en projectafwijkingbesluiten. De afdeling Stedelijke Ontwikkeling verricht de werkzaamheden voor de kern Oss. De afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling Landelijk Gebied doet dit voor het buitengebied en de kleinere kernen binnen de gemeente. De bestemmingsplannen worden binnen de gemeente zélf gemaakt. Slechts bij hoge uitzondering worden hiervoor adviesbureaus ingeschakeld. Er wordt gewerkt in teams waarin projectleiders, juristen, stedenbouwers, planologen en stedenbouwkundige tekenaars nauw samenwerken.

¹ <www.oss.nl> geraadpleegd op 21-10-2013

² <www.oss.nl> geraadpleegd op 21-10-2013

1.2 Probleembeschrijving

Binnen de gemeente Oss worden allerlei evenementen georganiseerd. Enkele jaarlijks terugkerende evenementen zijn het straattheaterfestival Fantastival, muziekfestival Muze Misse en de kermis Oss. Deze evenementen dragen bij aan de levendigheid in de gemeente, zorgen voor gezelligheid en vermaak en kunnen ook bijdragen aan de saamhorigheid. Aan het houden van evenementen zit echter ook een keerzijde. Ze kunnen namelijk ook leiden tot overlast omdat ze gepaard kunnen gaan met geluidsoverlast, verkeershinder en overlast van bezoekers.

Wanneer de gemeenteraad ruimtelijk relevante evenementen wil toestaan, is zij verplicht dit op te nemen in de bestemmingsomschrijving van het bestemmingsplan. Uit recente jurisprudentie van de Raad van State blijkt dat ruimtelijk relevante evenementen nader moeten worden gedefinieerd in het bestemmingsplan. Het aantal evenementen per jaar, de soort, de duur en de maximale bezoekersaantallen moeten planologisch worden vastgelegd. De gemeenteraad dient onderzoek te doen naar de gevolgen van een evenement voor het woon- en leefklimaat voor omwonenden. In verband met het rechtszekerheidsbeginsel kan de gemeenteraad niet volstaan met een globale regeling.

De bestemmingsplannen van de gemeente Oss sluiten niet aan bij de eisen die in recente jurisprudentie zijn neergelegd. Door evenementen niet adequaat in bestemmingsplannen te regelen kunnen er juridische risico's ontstaan voor de gemeente. Een risico is bijvoorbeeld dat evenementen niet door kunnen gaan indien omwonenden bezwaar maken tegen het te houden evenement. Daarom is het van belang om na te gaan of de bestemmingsplannen van Oss naar aanleiding van de jurisprudentie aangepast moeten worden, en zo ja in welke mate en op welke wijze.

1.3 Centrale vraag en doelstelling

De belangrijkste vraag waar door middel van het uitvoeren van een onderzoek een antwoord op moet worden gegeven, is de centrale vraag. Door het beantwoorden van de centrale vraag wordt men in staat geacht een goed advies te kunnen geven over hoe het probleem op te lossen is.³

Centrale vraag

Moeten de bestemmingsplannen van de gemeente Oss naar aanleiding van recente jurisprudentie over evenementen worden aangepast, zodat deze voldoen aan de eisen die in de jurisprudentie zijn neergelegd, en zo ja in welke mate en op welke wijze?

Om tot een antwoord op de centrale vraag te komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat is in de recente jurisprudentie bepaald met betrekking tot het regelen van evenementen in het bestemmingsplan?
- Hoe verhouden de uitspraken van de Raad van State zich tot de tendens juist minder te regelen en bestemmingsplannen zo flexibel mogelijk te maken?
- Wat is er in de huidige bestemmingsplannen geregeld met betrekking tot evenementen?
- Wat zijn de risico's voor de gemeente Oss wanneer evenementen niet in bestemmingsplannen worden geregeld?

³ <www.hulpbijonderzoek.nl> geraadpleegd op 17-10-2013

- Is een regeling in de Algemene Plaatselijke Verordening, een beleidsplan en/of de afwijkmogelijkheid die het Besluit omgevingsrecht biedt voldoende om de risico's weg te nemen?
- Is een nieuwe regeling in de bestemmingsplannen nodig?
- Welke vorm en inhoud moet deze nieuwe regeling hebben?

Doelstelling

Op 6 januari 2014 wordt een onderzoeksrapport ingeleverd waarin wordt aangegeven wat de jurisprudentie met betrekking tot evenementen voor de regeling in bestemmingsplannen van de gemeente Oss betekent. Daarnaast worden handvatten geboden die kunnen worden gebruikt bij het opstellen van een regeling.

1.4 Verantwoording onderzoeksmethode en bronnen

Er is gekozen voor een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Dit is de meest gebruikte strategie voor het onderzoek van het recht in een praktijkgericht juridisch onderzoek.⁴

Voor het opstellen van onderhavige scriptie is de inhoudsanalyse toegepast. De inhoudsanalyse is een methode waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaand materiaal.⁵ De informatie die nodig was voor het uitvoeren van het onderzoek is allereerst verkregen middels rechtsbronnen. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek zijn vooral de jurisprudentie en de wet geraadpleegd. Bij het analyseren van de jurisprudentie is zoveel mogelijk vastgehouden aan de teksten zoals die door de rechtbank of de Raad van State zijn geformuleerd. Op die manier is de kans op een verkeerde interpretatie minimaal. Naast de rechtsbronnen is er ook gebruik gemaakt van literatuur. De literatuur is met name geraadpleegd om kennis over het onderwerp op te doen. Om een duidelijk beeld te krijgen van de huidige situatie met betrekking tot de regeling van evenementen binnen de gemeente Oss, zijn er tevens documenten geraadpleegd. Hierbij moet worden gedacht aan de huidige bestemmingsplannen en de Nota evenementenvergunningen Oss 2007. Een gedeelte van de informatie komt van elektronische bronnen van het internet. Om een beeld te krijgen van de huidige situatie met betrekking tot het regelen van evenementen, de ambitie van Oss en het dereguleren, is tijdens de onderzoeksperiode diverse keren gesproken met enkele medewerkers binnen de gemeente Oss. Deze medewerkers zijn:

- Mw. M. van den Hogen
Projectleider/jurist afdeling Stedelijke Ontwikkeling
- Dhr. P. Huijs
Senior jurist afdeling Stedelijke Ontwikkeling
- Mw. M. Arts
Beleidsmedewerker Economische Zaken
- Dhr. B. Velthausz
Jurist afdeling Publiekszaken Bouwen Wonen en Milieu

Het onderzoek is betrouwbaar omdat het vooral berust op de diverse uitspraken die zijn geraadpleegd. Deze jurisprudentie is via de website van de Raad van State gevonden. Deze website kan als een betrouwbare bron worden aangemerkt. De validiteit van het onderzoek is gewaarborgd, omdat de gebruikte bronnen als voetnoten in de tekst zijn vermeld en tevens in de literatuurlijst zijn opgenomen. Hierdoor zijn de bronnen controleerbaar.

⁴ Van Schaaijk 2011, p. 79

⁵ Van Schaaijk 2011, p. 88

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de recente jurisprudentie met betrekking tot regeling van evenementen in bestemmingsplannen geanalyseerd. Dit hoofdstuk kan worden gezien als de leidraad van het onderzoek. Hoofdstuk drie gaat in op de huidige regelingen met betrekking tot evenementen. De Algemene Plaatselijke Verordening en het evenementenbeleid worden hier nader bekeken. De risico's van het niet planologisch regelen van evenementen zijn opgenomen in hoofdstuk vier. Daarnaast wordt bekeken of er oplossingen te vinden zijn om het hiaat op te vangen. In hoofdstuk vijf wordt de regeling van evenementen in de huidige bestemmingsplannen van Oss uitgewerkt. Een mogelijkheid om de bestemmingsplannen van Oss te laten aansluiten bij de jurisprudentie wordt gegeven in hoofdstuk zes. De scriptie wordt afgesloten met hoofdstuk zeven waarin conclusies en aanbevelingen staan.

2. De jurisprudentie

Er zijn de laatste jaren door de Raad van State verschillende uitspraken gedaan met betrekking tot het regelen van evenementen in bestemmingsplannen. In paragraaf 2.1 wordt deze jurisprudentie geanalyseerd. In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op de wijze waarop het begrip 'ruimtelijk relevant' in de jurisprudentie wordt ingevuld. Daarna wordt in paragraaf 2.3 bekeken hoe de jurisprudentie zich verhoudt tot de wens die in de praktijk leeft om juist minder regels te stellen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

2.1 Wat zegt de jurisprudentie?

Tot april 2005 konden meerdaagse evenementen zonder planologische regeling plaatsvinden. In april 2005 werd er voor het eerst door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) uitspraak gedaan met betrekking tot het houden van evenementen en het wel of niet regelen daarvan in het bestemmingsplan. De ABRvS heeft toen bepaald dat gekeken moet worden of een evenement past binnen de gebruiksmogelijkheden van de gronden zoals deze in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.

2.1.1 Uitspraak Schuttersfeest Diepenheim april 2005

De uitspraak betrof een evenement 'Schuttersfeest Diepenheim' in de gemeente Hof van Twente. Dat feest werd al jaren op dezelfde locatie in het agrarisch gebied gehouden. Het feest duurde drie dagen en inclusief het opbouwen en het afbreken ervan kwam het erop neer dat de agrarische gronden bijna twee weken voor een ander dan een agrarisch doel werden gebruikt. De ABRvS overwoog dat dit evenement ruimtelijk zo relevant was, dat het geregeld moest zijn in het bestemmingsplan. Omdat het evenement niet was opgenomen in de doeleindenomschrijving van het bestemmingsplan, was het evenement planologisch niet toegestaan. Het evenement werd hierdoor in strijd met het geldende bestemmingsplan gehouden.⁶

Uit deze eerste uitspraak blijkt dat ruimtelijk relevante evenementen een basis in het bestemmingsplan behoeven. Na deze uitspraak zijn er diverse uitspraken verschenen over het regelen van evenementen in het bestemmingsplan.

2.1.2 Verloop jurisprudentie

De jurisprudentie van de ABRvS ten aanzien van het regelen van evenementen in bestemmingsplannen is in de loop der jaren verder aangescherpt. Uit latere jurisprudentie blijkt namelijk dat ten aanzien van bepaalde evenementen niet alleen in een bestemmingsplan bepaald moet worden dat evenementen zijn toegestaan, maar ook dat evenementen nader in het bestemmingsplan gedefinieerd moeten worden. De ABRvS redeneert dat gemeenten in verband met het rechtszekerheidsbeginsel niet kunnen volstaan met een globale regeling voor evenementen in het bestemmingsplan.⁷ Nadere bestudering van jurisprudentie leert dat het alleen opnemen van de mogelijkheid tot het houden van evenementen binnen een bestemming kan leiden tot het planologisch mogelijk maken van een te zware categorie evenementen in verhouding tot de omgeving.⁸

⁶ ABRvS 13 april 2005, nr. 200405311/1

⁷ <www.omgevingsjurist.nl> geraadpleegd op 25-09-2013

⁸ <<https://gemeenteraad.denhelder.nl>> geraadpleegd op 12-12-2013

Uit recente jurisprudentie blijkt dat om deze reden een aantal aspecten in het bestemmingsplan geregeld moet worden indien het gaat om een 'ruimtelijk relevant' evenement.

De ABRvS zegt letterlijk in een uitspraak:

'Het ligt op de weg van de planwetgever om onder meer ten aanzien van het aantal evenementen per jaar, het soort evenementen, de duur en de maximale bezoekersaantallen regels te stellen, voor zover dat uit een oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid voor het houden van evenementen op een bepaalde locatie van belang is'.⁹

Bij het toestaan van ruimtelijk relevante evenementen op een bepaalde locatie dient de gemeenteraad te beoordelen en af te wegen of die locatie geschikt is om evenementen toe te staan. De gemeenteraad dient onderzoek te doen naar de gevolgen van een evenement voor het woon- en leefklimaat van omwonenden. Laat de raad het onderzoek achterwege dan is het plan vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid, zoals opgenomen in art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Op grond van dit artikel dient een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te verzamelen over de relevante feiten en de af te wegen belangen. De raad moet voor bepaalde zaken inzichtelijk maken dat er een beoordeling heeft plaatsgevonden, zoals van de te verwachten parkeerbehoefte en de te verwachten geluidsbelasting van het evenement. Daarnaast moet worden onderzocht welke gevolgen de evenementen voor het milieu kunnen hebben. Hiervoor kan een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) worden opgesteld. In het Besluit m.e.r. is geregeld of en wanneer een m.e.r. of een m.e.r.-beoordeling moet worden gemaakt. Voor normale evenementen zal bijna nooit een m.e.r. nodig zijn. Het kan wel nodig zijn voor een terrein waar alleen maar en voortdurend evenementen worden gehouden. Bij het onderzoek naar de gevolgen van een evenement voor het woon- en leefklimaat van omwonenden, moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Dit laatste blijkt onder andere uit een uitspraak van 20 februari 2013 waarin het volgende werd overwogen:

'In de planregels wordt mogelijk gemaakt dat op de gronden met de bestemming "Groen" twaalf evenementen per jaar met maximaal 5000 bezoekers per evenement worden gehouden. Het is aannemelijk dat het aantal parkeerplaatsen in de openbare ruimte in de omgeving van het terrein onvoldoende is, als wordt uitgegaan van 5000 bezoekers per dag. Ook is niet gebleken dat er andere parkeergelegenheid in de directe omgeving van het terrein is. Ter zitting heeft de raad verklaard dat het terrein waarschijnlijk alleen zal worden gebruikt voor de jaarlijkse dorpsbraderie met ongeveer 250 bezoekers uit Nijemirdum en directe omgeving. Hierdoor zullen veel bezoekers op de fiets naar het evenement komen. Het betoog van de raad slaagt niet, omdat moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden'.¹⁰

⁹ ABRvS 16 februari 2011, nr. 200903724/1/R3, ABRvS 05 januari 2011, nr. 200904136/1/R3, ABRvS 13 juli 2011, nr. 201008514/1/M3, ABRvS 29 februari 2012, nr. 201002029/1/T1/R2 en ABRvS 20 juni 2012, nr. 201109470/1/R4

¹⁰ ABRvS 20 februari 2013, nr. 201204384/1/T1/R4

2.2 Het begrip ‘ruimtelijk relevant’

Een begrip dat in alle uitspraken van de ABRvS over dit onderwerp genoemd wordt, is ‘ruimtelijk relevant’. Of een evenement ruimtelijk relevant is, hangt af van de volgende aspecten:¹¹

- Soort evenement
- Maximale bezoekersaantallen
- Aard van de omgeving
- Duur van het evenement
- Frequentie van het evenement

Pas wanneer evenementen ruimtelijk relevant worden geacht, dient er een regeling in het bestemmingsplan opgenomen te worden.

In de volgende subparagrafen zullen de vijf aspecten nader worden toegelicht.

2.2.1 Soort evenement en aantal bezoekers

Een omschrijving van het soort evenement dat mag worden georganiseerd is van belang om te bepalen welke gevolgen het evenement zou kunnen hebben voor omwonenden en/of het milieu. Het spreekt voor zich dat een kleinschalig evenement, zoals een rommelmarkt, minder gevolgen heeft voor de omgeving dan een grootschalig evenement, zoals een kermis of een popfestival. Door in de regels van het bestemmingsplan een begripsomschrijving op te nemen van een ‘evenement’, is het voor belanghebbenden duidelijk welke soorten evenementen op het aangewezen evenemententerrein mogen plaatsvinden en weet men wat zij kunnen verwachten wanneer er een evenement wordt georganiseerd.

Het aantal bezoekers dat een evenement trekt, is mede afhankelijk van het soort evenement dat wordt georganiseerd. Een grootschalig evenement trekt uiteraard meer bezoekers dan een kleinschalig evenement. Een groter bezoekersaantal leidt tot een grotere overlast voor de omwonenden als gevolg van de toestroom van veel bezoekers en de bijbehorende stroom van vervoer van en naar het terrein.

In een uitspraak van 22 augustus 2012 overwoog de ABRvS het volgende over het soort evenement en het maximum aantal bezoekers:

‘Nu het soort evenementen en het maximum aantal bezoekers per evenement relevant is voor de ruimtelijke uitstraling en de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement, in het bijzonder voor de beoordeling van het woon- en leefklimaat van omwonenden, had het op de weg van de raad gelegen om omtrent deze aspecten in het plan voorschriften op te nemen.’¹²

De ABRvS noemt hier het soort evenement en het maximum aantal bezoekers als ruimtelijk relevante aspecten, maar geeft eigenlijk niet aan wat hieronder moet worden verstaan.

Om te bepalen of een evenement groot- of kleinschalig van aard is, kunnen evenementen in verschillende categorieën worden ingedeeld. Een voorbeeld hiervan is een indeling in de volgende drie categorieën:¹³

¹¹ <www.omgevingsjurist.nl> geraadpleegd op 25-09-2013

¹² ABRvS 22 augustus 2012, nr. 201101467/1/R2

¹³ <www.sliedrecht.nl> geraadpleegd op 07-10-2013

A	Kleinschalig	Evenementen waarbij een beperkte impact is op de omgeving. Voorbeelden: buurt-, school-, of verenigingsfeesten.
B	Middelgroot	Evenementen met een middelgroot karakter en waarbij de impact op de omgeving groot is. Voorbeelden: wielerronde, braderie, eendaags festival.
C	Grootschalig	Grootschalige evenementen met een meerdaags karakter, waarbij bezoekers van buiten de gemeente worden verwacht en de impact op de omgeving groot is. Voorbeelden: carnaval, kermis, popfestival.

2.2.2 Duur en frequentie

Lange tijd is op basis van jurisprudentie aangenomen dat wanneer een evenement een kortdurende activiteit is of niet met enige regelmaat op dezelfde locatie terugkeert, het evenement aangemerkt kon worden als planologisch niet relevant. Naast de procedure voor de evenementenvergunning was dan geen planologische basis noodzakelijk. In meer recente jurisprudentie worden de termen 'kortdurend en incidenteel' bestempeld als een dubbelcriterium.¹⁴ Dat betekent dat alleen in gevallen waarin aan beide criteria (zowel aan 'kortdurend' als aan 'incidenteel') wordt voldaan, een evenement géén planologische effecten heeft.¹⁵ In de rechtspraak is uitgemaakt dat er alleen in dat geval géén sprake is van strijdigheid met de gegeven bestemming en er dus geen aparte regeling in het bestemmingsplan opgenomen hoeft te worden.

De begrippen kortdurend en incidenteel dienen vanuit het oogpunt van rechtszekerheid nader te worden geconcretiseerd. In de planregels moet dus worden vastgelegd hoe vaak de gronden van het plangebied als evenemententerrein gebruikt mogen worden. Daarnaast moet uit de planregels duidelijk worden, indien een evenement wordt gehouden, gedurende welke termijn dit mag gebeuren.¹⁶

Dat de twee criteria van belang zijn bij het bepalen van de strijdigheid met het bestemmingsplan blijkt onder andere uit de eerder besproken uitspraak van 13 april 2005:

'Het terrein wordt jaarlijks gedurende drie dagen intensief gebruikt voor een Schuttersfeest waarop duizenden bezoekers afkomen. Daarnaast is voor het opbouwen van de kermis en de feesttent ten minste een week benodigd en voor het afbreken ten minste enkele dagen. Dit van de agrarische bestemming afwijkende gebruik van het terrein is niet zodanig kortdurend en incidenteel dat de bestemmingsplanvoorschriften zich daartegen niet verzetten, zodat van met het bestemmingsplan strijdig gebruik van het terrein sprake is.'

Dat de termen 'kortdurend en incidenteel' worden bestempeld als een dubbelcriterium blijkt ook duidelijk uit de uitspraak over het eenmalig organiseren van een muziekfestival. Uit de uitspraak is op te maken dat een eenmalig evenement mogelijk wel voldoet wel aan een deel van het criterium, namelijk 'incidenteel', maar niet aan het (deel)criterium 'kortdurend'. De opbouw, het houden van het evenement en de afbraak samen duurde – minder dan – vijftien dagen. Dit kan volgens de rechter niet als kortdurend worden gezien. Omdat hier niet aan beide criteria wordt voldaan, wordt het evenement aangemerkt als ruimtelijk relevant. Dit houdt in dat het planologisch geregeld dient te worden.¹⁷

¹⁴ Rechtbank Almelo voorzieningenrechter 07 augustus 2009, LJN:BJ5292

¹⁵ <www.roerdalen.nl> geraadpleegd op 23-09-2013

¹⁶ ABRvS 13 juli 2011, nr. 201008514/1/M3

¹⁷ Rechtbank Almelo voorzieningenrechter 07 augustus 2009, LJN: BJ5292

2.2.3 Aard van de omgeving

Algemeen kan worden gesteld dat een evenement in een rustig gebied eerder tot onaanvaardbare hinder zal leiden dan een evenement in een gebied met een gemengde bestemming, zoals een centrum. In een centrum wordt hinder als gevolg van evenementen als één van de karakteristieken van een centrum beschouwd. In de regel is de druk van een evenement op een buitengebied groter, omdat het buitengebied met bijvoorbeeld de landschapswaarden kwetsbaarder is dan een verstedelijkt gebied. Ook zijn de bewoners in een buitengebied meer gewend en gehecht aan rust. Het buitengebied leent zich daarom minder voor het houden van evenementen dan een centrum.¹⁸

Dat de aard van de omgeving een belangrijk aspect is, blijkt ook uit de uitspraak van 16 februari 2011. In deze zaak had de vereniging Leefbaar Rengerspark aangevoerd dat het plandeel met de bestemming "Groenvoorzieningen" ten noorden van het Rengerspark waaraan de aanduiding "evenemententerrein" was toegekend, te globaal was en dat ten onrechte niet was vastgelegd hoeveel en welke evenementen mochten worden gehouden op dit terrein. De vereniging vreesde dat grootschalige concerten mogelijk waren die grote verkeers-, licht- en geluidsoverlast voor zowel omwonenden als de in het Rengerspark aanwezige vogels met zich mee zouden brengen. Die overlast was volgens de vereniging ook de reden dat een evenemententerrein niet paste in de directe nabijheid van de begraafplaats en het Rengerspark, die als rijksmonumenten waren aangemerkt. Ook in deze uitspraak overwoog de ABRvS dat het op de weg van de planwetgever ligt om omtrent het aantal evenementen per jaar, het soort en de maximale bezoekersaantallen voorschriften te stellen, indien dat uit een oogpunt van de besluitvorming omtrent de aanvaardbaarheid van een locatie als evenemententerrein van belang is.¹⁹

2.2.4 Lijn jurisprudentie

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, hangt het van verschillende aspecten af of een evenement ruimtelijk relevant is. Pas wanneer dat inderdaad het geval is, dient het planologisch geregeld te worden.

Het is duidelijk dat van belang is wat voor soort evenement er wordt georganiseerd en hoeveel bezoekers het evenement trekt. Hoe groter het evenement en hoe groter het bezoekersaantal, hoe meer overlast de omwonenden kunnen ervaren.

Daarnaast speelt de aard van de omgeving een rol. In een rustig (buiten)gebied zal eerder worden aangenomen dat er sprake is van onaanvaardbare hinder door een evenement dan in bijvoorbeeld een centrumgebied.

De jurisprudentie noemt deze aspecten dus wel, maar geeft hier geen verdere invulling aan waardoor niet duidelijk is wat hieronder moet worden verstaan. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft hierop geen antwoord. De enige aspecten waar in de jurisprudentie iets over wordt gezegd zijn de duur en de frequentie van het evenement. Zoals in paragraaf 2.2.2 ook al is besproken, is een evenement ruimtelijk niet relevant wanneer het aan het criterium 'incidenteel' én het criterium 'kortdurend' voldoet. Deze twee termen zijn niet exact in te vullen, want de ABRvS geeft niet precies aan wanneer iets incidenteel of kortdurend is. In de jurisprudentie is echter wel een lijn zichtbaar. In bijlage 1 is een schema toegevoegd dat een overzicht geeft van de jurisprudentie over evenementen. Uit het overzicht blijkt dat wanneer het gaat om een jaarlijks terugkerend evenement, dit al niet meer als incidenteel wordt gezien en dat hiervoor dus een structurele oplossing nodig is. Ook wordt een evenement niet snel als kortdurend bestempeld.

¹⁸ <www.oisterwijk.nl> geraadpleegd op 22-10-2013

¹⁹ ABRvS 16 februari 2011, nr. 200903724/1/R3

De dagen die nodig zijn om een evenement op te bouwen en af te breken, worden bij de duur van het evenement zelf opgeteld. Het lijkt erop dat wanneer een evenement inclusief het opbouwen en afbreken maximaal drie dagen in beslag neemt, het evenement als kortdurend wordt aangemerkt.

De lijn die dus uit de vaste jurisprudentie kan worden gehaald is: wanneer het om een jaarlijks terugkerend evenement gaat en/of het evenement (inclusief de opbouw en afbraak) duurt langer dan drie dagen, dan wordt het als ruimtelijk relevant aangemerkt en moet het planologisch worden geregeld. Volgens de jurisprudentie is een evenement dus heel snel als ruimtelijk relevant aan te merken. Veel evenementen komen immers jaarlijks terug. De jurisprudentie blijft echter ruimte houden voor interpretatie en elke situatie is weer anders.

2.3 Jurisprudentie tegenover de tendens om los te laten

Al jarenlang stelt de gemeenteraad regels in bijvoorbeeld bestemmingsplannen en beleidsnota's. Vanuit het beleid worden burgers in een bepaalde richting gestuurd. Deze richting wordt ook nog eens vastgelegd in het bestemmingsplan. Door bijvoorbeeld bepaalde functies zoals kantoren en detailhandel alleen in aangewezen gebieden toe te staan, worden burgers en ondernemers beperkt in hun mogelijkheden. Vooral in deze tijd van crisis zijn teveel regels niet wenselijk. Door regeldruk houden ondernemers minder tijd en geld over voor hun bedrijf.²⁰ Dat is ook de reden dat binnen de overheden steeds meer discussie op gang komt over de vraag of de regeldruk verminderd moet worden.

De bureaucratie van de Nederlandse overheid is volgens de Nationale Ombudsman het grootste probleem waar burgers tegenaan lopen.²¹ De overheid is te ingewikkeld, te bureaucratisch en mist inlevingsvermogen, zegt de Nationale Ombudsman. Dit blijkt ook uit het jaarverslag dat hij begin dit jaar presenteerde aan de Tweede Kamer. Hij zegt daarbij het volgende:

*'Wat mij vooral opvalt, is dat onze overheid steeds complexer wordt. Het is voor veel burgers lastig om onze bureaucratie te begrijpen en er goed mee om te gaan. Kleine foutjes hebben vaak grote gevolgen en dat leidt natuurlijk tot spanningen tussen burgers en overheid. In 2012 heb ik zo'n 15.000 zaken onder ogen gekregen waaruit blijkt hoe onbegrijpelijk de overheid vaak is. Daarom mijn oproep aan de overheid: maak niet steeds meer wetten en regels en nieuw beleid, maar zorg voor een begrijpelijke overheid. Zeker in deze crisistijd is het heel triest als mensen nog meer in de financiële problemen komen omdat ze niet door hebben hoe al die regeltjes werken en aan welke verplichtingen ze allemaal moeten voldoen.'*²²

Een veelgehoorde wens vanuit de samenleving is dat gemeenten alle zeilen bij zouden moeten zetten om ondernemers te steunen in plaats van ze te confronteren met bureaucratie en bijbehorende kosten.²³ De overheid moet het idee van maakbaarheid loslaten, de burgers met vertrouwen tegemoet treden en ze niet teveel uit handen willen nemen, zegt het wetenschappelijk instituut van het CDA. Goede regels zijn in veel gevallen noodzakelijk, maar dan moet wel het waarom ervan duidelijk zijn bij iedereen.²⁴

Ook in Oss is deze discussie gaande. In 2014 start een project genaamd 'Ontslakken' waarin wordt gekeken of, en zo ja hoe, de regeldruk binnen de gemeente Oss moet worden verminderd.

²⁰ <www.rijksoverheid.nl> geraadpleegd op 07-11-2013

²¹ <www.nu.nl> geraadpleegd op 25-11-2013

²² <www.nationaleombudsman.nl> geraadpleegd op 25-11-2013

²³ <www.gebiedsontwikkeling.nu> geraadpleegd op 20-09-2013

²⁴ <www.binnenlandsbestuur.nl> geraadpleegd op 25-11-2013

De tendens is dus dat de gemeenteraad minder wil regelen en bestemmingsplannen zo flexibel mogelijk wil maken. Dat is ook waar de burgers en ondernemers behoefte aan hebben, vooral in deze tijd van crisis. Er moet meer verantwoordelijkheid bij de burger worden gelegd.

Wat nu uit de jurisprudentie blijkt, is dat de gemeenteraad juist meer moet regelen en vastleggen in het bestemmingsplan. De jurisprudentie staat dus lijnrecht tegenover de wens van de gemeenteraad en burgers om te dereguleren.

2.4 Conclusie

Uit recente jurisprudentie blijkt dat ruimtelijk relevante evenementen nader moeten worden gedefinieerd in het bestemmingsplan. Aan die evenementen moeten nadere regels worden gesteld die betrekking hebben op:

- Soort evenement
- Maximale bezoekersaantallen
- Aard van de omgeving
- Duur van het evenement
- Frequentie van het evenement

De gemeenteraad moet onderzoeken of het evenement ruimtelijk aanvaardbaar is door na te gaan of de gevolgen van een evenement voor de omgeving geen te grote inbreuk of te grote hinder oplevert. Naar aanleiding van dat onderzoek moet de raad voldoende inzichtelijk maken en motiveren dat datgene wat in de planregels is opgenomen voldoende waarborgen biedt om te voorkomen dat evenementen zullen leiden tot onaanvaardbare gevolgen. Doet zij dit niet, dat is het plan vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 j° 3:46 Awb. In dat geval kan de ABRvS het besluit vernietigen.

Uit de jurisprudentie blijkt dus dat ruimtelijk relevante evenementen in het bestemmingsplan moeten worden geregeld, maar op welke manier dat zou moeten gebeuren is niet duidelijk. De vijf eerder genoemde aspecten worden namelijk niet nader uitgewerkt. De jurisprudentie geeft dus nog geen handvatten over hoe met deze aspecten moet worden omgegaan.

De regeling van bepaalde evenementen in het bestemmingplan staat lijnrecht tegenover de tendens juist minder te regelen en bestemmingsplannen zo flexibel mogelijk te maken.

3. Relevante regelingen met betrekking tot evenementen in Oss

In dit hoofdstuk worden de relevante regelingen met betrekking tot evenementen in Oss behandeld. De eerste paragraaf gaat over de regeling in de Algemene Plaatselijke Verordening. Paragraaf 3.2 bespreekt de Nota evenementenvergunningen Oss 2007. In paragraaf 3.3 is een stroomschema opgenomen dat een samenvatting geeft van hoe de procedure verloopt vanaf het moment dat er een evenementenvergunning wordt aangevraagd tot het moment dat de vergunning wordt verleend.

3.1 De Algemene Plaatselijke Verordening

Elke gemeente heeft een eigen Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). In de APV staat de gemeentelijke regelgeving op het gebied van openbare orde en veiligheid. In deze paragraaf worden de artikelen met betrekking tot evenementen uit de APV besproken. Tevens is bekeken welke positie de APV volgens de ABRvS inneemt.

3.1.1 Juridisch kader

De gemeenteraad is bevoegd om de APV vast stellen, zoals blijkt uit art. 149 van de Gemeentewet. De bevoegdheid tot het verlenen van een evenementenvergunning is toegekend aan de burgemeester. In art. 174 Gemeentewet is opgenomen dat de burgemeester tevens belast is met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Daarbij is de burgemeester bevoegd bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. Het begrip 'toezicht' is ruimer dan alleen de handhaving van de openbare orde. Het gaat hier ook om de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen.²⁵

3.1.2 Toetsing aan APV

Als er een aanvraag voor een evenementenvergunning binnenkomt, dan wordt deze als eerste getoetst aan de APV. In de APV van de gemeente Oss zijn onder andere basisregels opgenomen met betrekking tot het organiseren van evenementen. De twee meest relevante artikelen zijn art. 2.24 en art. 2.25.²⁶

Art. 2.24 van de APV geeft een omschrijving van het begrip 'evenement':

Artikel 2:24 Begripsbepaling

- 1. In deze afdeling wordt verstaan onder;
 - a. evenement: elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van:
 - - bioscoopvoorstellingen;
 - - markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h, van de Gemeentewet en artikel 5:22 van deze verordening;
 - - kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen;
 - - betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
 - - activiteiten als bedoeld in artikel 2:9 en 2:39 van deze verordening (zie volledige APV).
 - b. optocht: verplaatsing van een groep mensen over de weg, zoals een Sinterklaasintocht, lampionnenoptocht, carnavalsoptocht of herdenkingsplechtigheid, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3 van deze verordening.

²⁵ <<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>> geraadpleegd op 22-11-2013

²⁶ De volledige APV Oss 2011 is te raadplegen via:

<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Oss/106410.html>

- 2. Onder evenement wordt mede verstaan:
 - a. een herdenkingsplechtigheid;
 - b. een braderie of rommelmarkt in de buitenlucht;
 - c. een optocht, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3 van deze verordening, op de weg;
 - d. een wedstrijd op of aan de weg;
 - e. een feest of een muziekvoorstelling.

Art. 2.25 geeft aan dat het organiseren van evenementen niet is toegestaan zonder vergunning van de burgemeester. In lid 3 wordt vermeld in welke gevallen er geen vergunning is vereist.

Artikel 2:25 Evenement

- 1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.
- 2. De vergunning kan worden geweigerd in het belang van:
 - a. de openbare orde en veiligheid;
 - b. het voorkomen of beperken van overlast;
 - c. de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen en goederen;
 - d. de zedelijkheid of volksgezondheid;
 - e. het woon- en leefklimaat.
- 3. Geen vergunning is vereist voor een evenement, indien aan alle hierna genoemde criteria wordt voldaan:
 - a. er op enig moment niet meer dan 250 personen bij aanwezig zijn;
 - b. het evenement tussen 08.00 's ochtends en 01.00 uur in de aansluitende nacht plaatsvindt;
 - c. geen muziek ten gehore wordt gebracht vóór 08.00 uur of na 23.00 uur voorafgaande aan een werkdag en geen muziek ten gehore wordt gebracht vóór 08.00 uur of na 24.00 uur op de overige dagen;
 - d. er geen versterkte live muziek of mechanische versterkte muziek met een geluidinstallatie met een vermogen dat kleiner is dan 50 Watt r.m.s. uitgangsvermogen bij hoge tonen en kleiner is dan 300 Watt r.m.s. uitgangsvermogen bij lage tonen ten gehore wordt gebracht;
 - e. er te allen tijde een doorgang van minimaal 3,5 meter breed en 4,5 meter hoog beschikbaar blijft ten behoeve van de hulpdiensten;
 - f. het evenement niet plaatsvindt op een stroomweg of gebiedsontsluitingsweg, zoals aangeduid op bijlage I;
 - g. het evenement niet plaatsvindt op een weg die gebruikt wordt voor openbaar busvervoer;
 - h. er een organisator is;
 - i. de organisator ten minste drie weken voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester;
 - j. de door de burgemeester gestelde algemene regels worden nageleefd.

Indien aan alle criteria uit lid 3 wordt voldaan, is er geen vergunning nodig voor het organiseren van het evenement. In dit geval kan worden volstaan met een melding van het evenement.

De APV is dus het toetsingskader bij de aanvraag van evenementen. Het geeft ook duidelijke regels aan omtrent (het houden van) evenementen. Art. 2.25 lid 2 van de APV moet samen worden gezien met paragraaf 4.3 van de Nota evenementenvergunning Oss 2007. De Nota is eigenlijk de uitwerking van de APV. In de volgende paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op deze Nota.

3.2 Nota evenementenvergunningen

Naast de APV is de Nota evenementenvergunningen (hierna: nota) vastgesteld met aanvullende regels. Deze is bedoeld als beleidskader om overlast en verstoring van de openbare orde te beheersen en liefst te voorkomen. De nota bevat beleidsregels die duidelijkheid geven aan zowel de organisatoren en bezoekers van evenementen als aan omwonenden. Het geeft aan wanneer en onder welke voorwaarden een vergunning kan worden verleend. Het is een verduidelijking en verdieping van wat in de APV is vastgesteld.

3.2.1 Huidige nota

De nota die ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek geldt, is de Nota evenementenvergunningen gemeente Oss 2007.²⁷ In deze paragraaf worden de belangrijkste punten uit de nota aangehaald.

Belastende evenementen

De nota is met name bedoeld voor evenementen die overlast kunnen veroorzaken voor de omgeving. Deze evenementen worden in de nota aangeduid als belastende evenementen. Om te bepalen of er sprake is van een belastend evenement is een zestal criteria opgesteld. De eerste vier criteria kunnen één punt opleveren. De laatste twee criteria leveren twee punten op. De criteria die de belasting van een evenement bepalen zijn:

- De geluidsproductie: evenementen met een geluidsniveau van 70 dB(A) of meer.
- Het aantal te verwachten bezoekers bedraagt meer dan 1.000.
- De duur van het evenement is langer dan 6 uur op één locatie en/of het evenement duurt voort tot na 20.00 uur.
- De omvang van de benodigde openbare ruimte is zodanig dat meer dan één straat moet worden afgezet, zodat een omleiding noodzakelijk is.
- Er zijn risicoaspecten ten aanzien van de volksgezondheid in het geding.
- De kans op verstoring van de openbare orde is aanwezig.

Er is sprake van een belastend evenement indien er twee of meer punten worden gescoord.

Niet-belastende evenementen worden niet nader gereguleerd of beperkt. Deze aanvragen worden wel aan de APV getoetst.

Indien wordt geconcludeerd dat het evenement als 'belastend' moet worden aangemerkt, kan er een vergunning worden verleend mits het niet in strijd is met art. 2.25 lid 2 APV.

Aan de vergunning zijn vervolgens wel voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn in de nota genoemd. Ze zien bijvoorbeeld op geluid en maximaal aantal dagen per kern. Hieronder worden de voorwaarden nader toegelicht.

Geluid

Het geluidsniveau van een evenement wordt door omwonenden vaak als bepalend geacht voor de mate van overlast. Omdat het wettelijk en praktisch gezien niet mogelijk is om een absolute grenswaarde voor een gemeenschappelijk aanvaardbaar geluidsniveau vast te stellen, is gekozen voor een indeling van de belastende evenementen in drie categorieën. Op die manier wordt er toch een werkbaar inzicht gecreëerd. De categorisering is als volgt:

²⁷ De volledige Nota evenementenvergunningen Oss 2011 is te raadplegen via www.oss.nl

Categorie 1	Geluidsbelasting tot maximaal 70 dB(A). Gemeten wordt voor de gevel van woningen. Afgesproken is dat onder deze categorie ook de niet elektronisch versterkte muziek valt. Zo wordt voorkomen dat een straatmuzikant (zonder geluidsboxen) of een harmonie- of fanfaregezelschap voor een kortstondig optreden al te gauw onder de definitie van belastend evenement wordt geschaard. Deze categorie scoort dus geen punt bij de beoordeling of sprake is van een belastend evenement.
Categorie 2	Geluidsbelasting tot maximaal 85 dB(A) per locatie. Gemeten wordt voor de gevel van woningen, of op per locatie vast te leggen referentiepunten (bijvoorbeeld in het buitengebied). Voorkomen moet worden dat te veel 'geluidsruimte' wordt vergund in situaties waarbij woningen op grote afstand liggen (natuur heeft ook rust nodig).
Categorie 3	Geluidsbelasting meer dan 85 dB(A). Gemeten wordt voor de gevel van woningen, of op per locatie vast te leggen referentiepunten (bijvoorbeeld in het buitengebied of bij de kermis in Oss). Niet elke locatie kan deze geluidsbelasting aan; de vergunningverlening is hierdoor beperkt in aantal en is en blijft natuurlijk maatwerk.

Hierbij wordt wel aangegeven dat er aan deze indeling niet teveel waarde moet worden gehecht, omdat steeds vaker blijkt dat niet eens het aantal decibellen de allesbepalende factor is bij de mate van overlast. Andere factoren zijn veel bepalender bij het vaststellen van de mate van overlast:

- Het tijdstip van een evenement (overdag of 's avonds) en vooral: eindtijd
- Het aantal dagen dat het evenement duurt
- Het aantal weekenden achter elkaar dat er evenementen zijn (rustperiode)
- Tijdige vooraankondiging van een evenement

Maximaal aantal dagen per kern

In een jaar zijn per gebied of kern een maximum aantal (belastende) evenementen toegestaan. Deze beperking is ingegeven vanuit het principe dat de overlast moet worden beheerst. Voor de indeling van de gebieden is gekozen voor de kernen van de gemeente Oss. In de nota is een tabel opgenomen waarin per kern het maximaal aantal belastende evenementen per jaar wordt aangegeven.

Kalender

Organisatoren van belastende evenementen moeten vóór 1 oktober in het jaar voorafgaande aan het geplande evenement melding hiervan doen. Het melden is noodzakelijk om in de maatregelen voor het handhaven van de openbare orde te voorzien, het aantal evenementen te spreiden zowel in plaats als in tijd en om organisatoren en omwonenden vooraf duidelijkheid te verschaffen over het evenement.

Algemene richtlijnen

Deze paragraaf betreft afspraken, veelal beperkingen, waaraan moet worden voldaan. Ten eerste zijn de uiterlijke eindtijden van belastende evenementen verwerkt in een tabel:

Dag	Geluid/muziek
Maandag t/m donderdag	Uiterlijk 24.00 uur einde muziek Uiterlijk 01.00 uur einde evenement
Vrijdag en zaterdag of indien erkende feestdag volgt	Uiterlijk 01.00 uur einde muziek Uiterlijk 02.00 uur einde evenement
Zondag	Uiterlijk 24.00 uur einde muziek Uiterlijk 01.00 uur einde evenement

Ten tweede wordt hier verwezen naar de paragraaf 'Maximaal aantal dagen per kern', zoals hierboven besproken.

Ten derde staat beschreven dat er per locatie een rustperiode van drie weken moet worden aangehouden tussen twee belastende evenementen. Soms zal een kleine uitzondering worden toegestaan voor de bekende jaarlijks terugkerende evenementen. Er zal dan wel worden geprobeerd om de periode ervoor of erna te compenseren.

Ten vierde wordt aangegeven dat een evenement maximaal drie aaneengesloten dagen mag duren. Een uitzondering geldt voor de kermis, carnaval en het centrumevenement 'Oss etaleert'.

Als laatste staat in de algemene richtlijnen dat per locatie per jaar slechts tweemaal een belastend evenement mag worden gehouden dat langer duurt dan één dag. Ook hier geldt de uitzondering zoals hierboven.

Uitzondering algemene richtlijnen

Omdat niet altijd alles tot in detail te voorzien is, kan het bevoegde bestuursorgaan op grond van art. 4:84 Awb gemotiveerd afwijken van het vastgestelde beleid.

3.2.2 Nieuwe nota

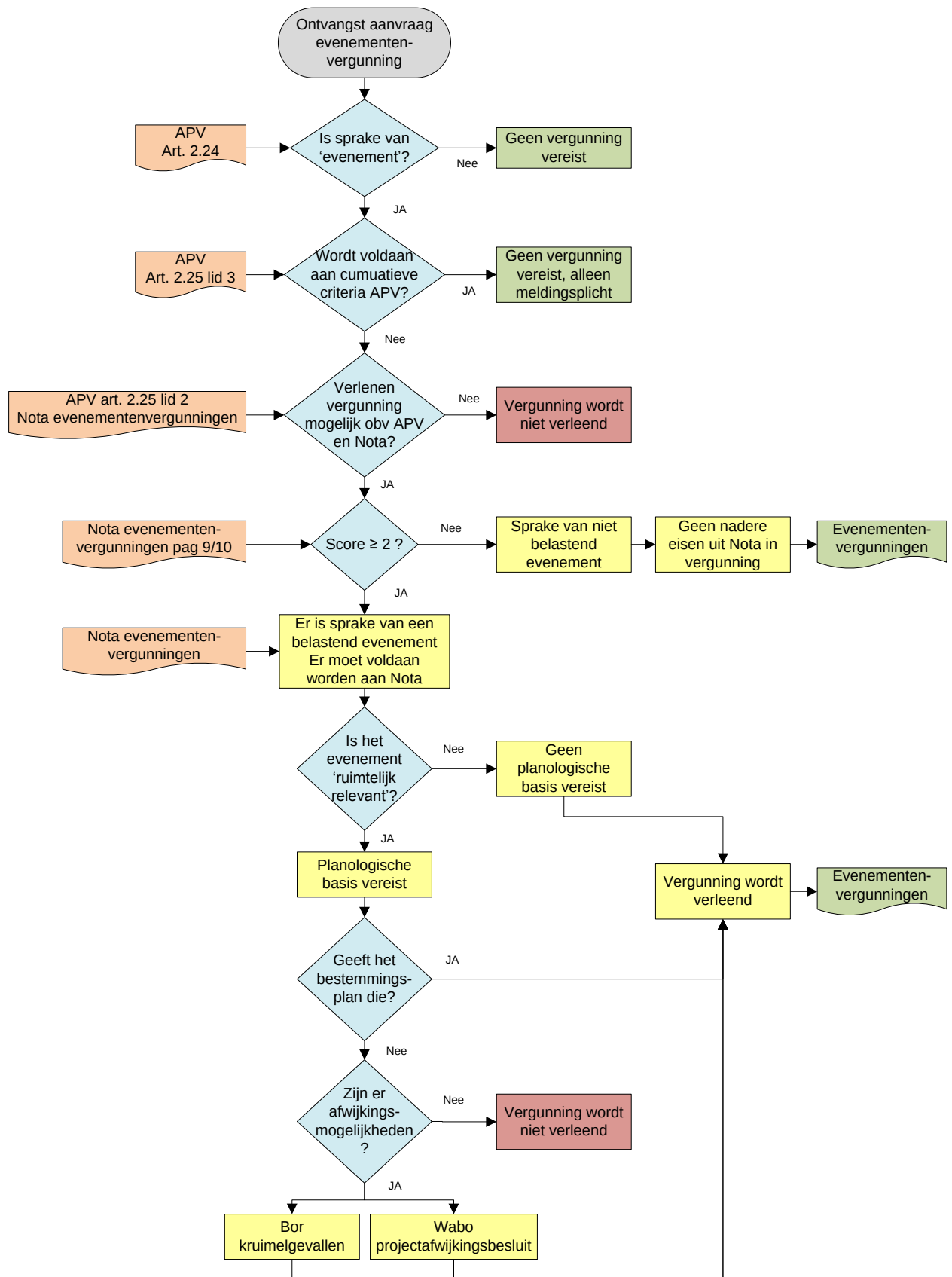
Op dit moment wordt er binnen de gemeente Oss gewerkt aan een nieuwe nota evenementenvergunningen. In de nieuwe nota wordt geprobeerd om zoveel mogelijk te dereguleren. In de huidige nota staan veel onderwerpen geregeld: er wordt iets geregeld met betrekking tot geluidsproductie, er staat vast hoelang een evenement maximaal mag duren, de eindtijden liggen vast etc. Het nieuwe beleid is juist om meer los te laten, meer flexibiliteit te creëren en meer verantwoordelijkheid bij de ondernemers te leggen. Het evenementenbeleid wil zich vooral gaan richten op het aspect veiligheid en niet zozeer op de leefomgeving van omwonenden bijvoorbeeld.

De jurisprudentie over het regelen van evenementen in bestemmingsplannen staat dus op gespannen voet met de visie van de nota om juist te dereguleren.

3.3 Stroomschema aanvraag vergunningverlening

In figuur 1 is een schematische weergave opgenomen van de in de vorige paragrafen beschreven werkwijze. Het schema laat in grote lijnen zien hoe de procedure van vergunningaanvraag tot vergunningverlening verloopt.

Figuur 1. Schema aanvraag vergunningverlening



3.4 De jurisprudentie

Uit de jurisprudentie blijkt dat de gemeenteraad er telkens op wijst dat eventuele overlast voor omwonenden kan worden voorkomen of in ieder geval kan worden beperkt door middel van de APV. Een voorbeeld is de uitspraak van 20 juni 2012:

‘De raad stelt zich op het standpunt dat het opnemen van een regeling met beperkingen wat betreft het toegestane aantal, duur en soort evenementen in het plan niet nodig is, omdat de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) en de Beleidsregel evenementenbeheer gemeente Emmen de evenementen voldoende reguleren. Anders dan in de door [appellant] aangehaalde uitspraken is dit beleid niet uitsluitend gericht op handhaving van de openbare orde, maar ook op andere aspecten die een rol kunnen spelen bij het toestaan van evenementen, aldus de raad. Gelet daarop is volgens de raad een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat niet aan de orde.’²⁸

De ABRvS overweegt echter dat het in de APV opnemen van een vergunningplicht voor het houden van een evenement met name is ingegeven vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde. Het vormt geen toetsingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of evenemententerrein. Het feit dat de APV de mogelijkheid biedt om geluidvoorschriften te verbinden aan een evenemententerrein, leidt niet tot een ander oordeel, omdat die evenmin zijn bedoeld om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen.

Dat evenementen mede worden gereguleerd door de APV kan daarom geen reden zijn om een ruimtelijke afweging van een evenemententerrein ter plaatse en de gevolgen daarvan voor de omgeving achterwege te laten.²⁹

In dezelfde uitspraak als zojuist besproken van 20 juni 2012, overwoog de ABRvS het volgende:

‘Regulering van evenementenvergunningen in de APV geschiedt immers met name vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde, en waarborgt niet de vereiste planologische rechtszekerheid. Uit het voorgaande volgt dat de omstandigheid dat de APV en de Beleidsregel evenementenbeheer gemeente Emmen mogelijkheden bieden om het houden van evenementen te reguleren, anders dan de raad stelt, geen reden kan zijn een planologische regeling van evenementen in het bestemmingsplan achterwege te laten.’

De APV blijft dus voor veel aspecten het toetsingskader bij de aanvraag van een evenementenvergunning. Maar alleen reguleren door middel van de APV is niet voldoende, omdat het geen toetsingskader vormt voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement.

3.5 Conclusie

Als er een aanvraag voor een evenementenvergunning wordt ingediend, wordt deze als eerste getoetst aan de APV. Wordt voldaan aan de criteria van art. 2.25 lid 3, dan is er geen vergunning vereist en is het melden van het evenement voldoende. Indien niet aan de criteria wordt voldaan, is een vergunning vereist.

²⁸ Zie ook: ABRvS 16 februari 2011, nr. 200903724/1/R3, ABRvS 20 juni 2012, nr. 201109470/1/R4, ABRvS 05 december 2012, nr. 201200385/1/T1/R2, ABRvS 20 februari 2013, nr. 201204384/1/T1/R4, ABRvS 12 juni 2013, nr. 201211545/1/R, ABRvS 10 juli 2013, nr. 201205962/1/R3, ABRvS 07 augustus 2013, nr. 201300815/1/R4

²⁹ ABRvS 23 mei 2012, nr. 201105405/1/R3, ABRvS 05 december 2012, nr. 201200385/1/T1/R2 en ABRvS 10 juli 2013, nr. 201205962/1/R3

Als is vastgesteld dat een vergunning is vereist, moet worden gekeken of vergunningverlening mogelijk is. De APV vormt daarmee samen met de nota het toetsingskader voor het verlenen van evenementenvergunningen.

De jurisprudentie geeft echter aan dat deze toetsing alléén niet voldoende is. De ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement wordt hiermee namelijk niet getoetst. De APV en de nota moeten los worden gezien van de planologische regeling in het bestemmingsplan. De gemeenteraad zal daarom ten aanzien van evenementen die 'ruimtelijk relevant' zijn in het bestemmingsplan voorwaarden moeten stellen aan de ruimtelijk relevante aspecten. Op basis van de APV kunnen dan voorwaarden worden opgenomen ter beperking van hinder of bescherming van de openbare orde en veiligheid.

4. Risico's en mogelijkheden tot regelen van evenementen

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de mogelijke juridische risico's voor de gemeente Oss indien evenementen niet planologisch zijn geregeld. In paragraaf 4.1 worden de risico's uiteengezet. Daarna wordt in paragraaf 4.2 bekeken of er geschikte mogelijkheden zijn om het manco in de bestemmingsplannen op te vangen. Er worden hierbij drie mogelijkheden uitgewerkt en met elkaar vergeleken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 4.3.

4.1 Risico's wegens het niet regelen van evenementen in het bestemmingsplan

Uit de geldende jurisprudentie blijkt dat evenementen in het bestemmingsplan geregeld moeten worden op het moment dat ze als ruimtelijk relevant worden aangemerkt. Indien deze evenementen niet in het bestemmingsplan worden geregeld, is de kans groot dat dit een probleem gaat vormen bij het vaststellen van een bestemmingsplan of bij het houden van evenementen. In de volgende twee subparagrafen worden de risico's in deze twee situaties uiteengezet.

4.1.1 Risico's bij het vaststellen van bestemmingsplannen

Er is een vaste procedure voor de totstandkoming van bestemmingsplannen. Burgers kunnen daar op verschillende manieren invloed op uitoefenen.³⁰ De procedure is als volgt:

- De gemeenteraad kan een voorontwerpbestemmingsplan maken en daar een inspraakprocedure voor houden. Dit is wettelijk niet verplicht. In Oss is in de inspraakverordening uitgewerkt dat er alleen een voorontwerpbestemmingsplan wordt opgesteld en een mogelijkheid tot inspraak wordt gegeven als het gaat om grotere nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.
- De gemeenteraad stelt een ontwerpbestemmingsplan op. Dit ontwerp wordt gedurende zes weken ter inzage gelegd. In deze periode van zes weken kan een ieder zijn zienswijze kenbaar maken aan de gemeenteraad. Gebeurt dit niet, dan kan diegene in beginsel geen beroep instellen of een verzoek om voorlopige voorziening indienen nadat het bestemmingsplan is vastgesteld. Er staat 'in beginsel', omdat nog wel beroep aangetekend kan worden of een verzoek om voorlopige voorziening ingediend kan worden indien sprake is van een wijziging in het vastgestelde bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan. Er heeft zich dan namelijk niet eerder een mogelijkheid voorgedaan tot het indienen van een zienswijze.
- Art. 3.8 lid 1 sub e Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) geeft aan dat de gemeenteraad na de periode van zes weken het bestemmingsplan binnen twaalf weken moet vaststellen. Lukt het niet om het plan binnen twaalf weken vast te stellen, dan vervalt de aanhoudingsplicht. Deze aanhoudingsplicht is opgenomen in art. 3.3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Zodra een ontwerp voor een bestemmingsplan officieel ter inzage is gelegd, worden vergunningaanvragen die op basis van het geldige plan zouden moeten worden verleend, aangehouden. De aanhoudingsplicht duurt in principe voort totdat de gemeenteraad over de vaststelling van het bestemmingsplan heeft beslist en dat besluit in werking is getreden.³¹ Wordt het bestemmingsplan dus niet binnen twaalf weken vastgesteld, dan vervalt de aanhoudingsplicht, zoals blijkt uit art. 3.3 lid 2 sub b Wabo.

³⁰ <www.rijksoverheid.nl/> geraadpleegd op 22-11-2013

³¹ Van Buuren e.a. 2010, p. 127

Dit heeft tot gevolg dat na die twaalf weken de vergunningaanvragen worden getoetst aan het oude bestemmingsplan. Indien er geen weigeringsgronden zijn, moet de vergunning worden verleend. Het maakt hierbij niet uit of de aanvraag wel of niet in het nieuwe bestemmingsplan past.

- Nadat de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld, moet het besluit binnen twee weken bekend worden gemaakt. Indien het bestemmingsplan gewijzigd is vastgesteld bedraagt de termijn zes weken. Dit heeft te maken met de mogelijkheid die de provincie en het rijk moeten krijgen om te reageren op de wijzigingen in het bestemmingsplan (eventueel met een reactieve aanwijzing).
- Is een belanghebbende het niet eens met het besluit van de gemeenteraad dan kan hij beroep instellen bij de ABRvS. In de bekendmaking van het vaststellingsbesluit wordt aangegeven in welke periode er beroep ingesteld kan worden. De periode bedraagt altijd zes weken. Met ingang van de dag na die waarop de beroepstermijn afloopt, treedt het bestemmingsplan in werking en kan er worden begonnen met de uitvoering van het plan of onderdelen daarvan. Dit blijkt uit art. 3.8 lid 5 Wro. Dit geldt echter niet indien er een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend. Zodra dit verzoek is ingediend, wordt het bestreden besluit automatisch geschorst, totdat over het verzoek uitspraak is gedaan. Een verzoek om voorlopige voorziening is alleen mogelijk als degene die het verzoek indient, ook op tijd beroep heeft ingesteld.

Uit art. 8.2 Wro volgt dat alleen een belanghebbende beroep in kan stellen tegen een besluit met betrekking tot vaststelling van een bestemmingsplan. In art. 1:2 lid 1 Awb staat wanneer iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. Dit artikel geeft aan dat onder belanghebbende wordt verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.³²

Belanghebbenden kunnen dus beroep instellen indien zij het niet eens zijn met (bepaalde onderdelen van) het bestemmingsplan. Uit de uitspraken van de ABRvS blijkt dat belanghebbenden het zó belangrijk vinden dat een plan rechtszeker is, dat zij in beroep zullen gaan indien het plan dit niet is. Een plan is volgens hen niet rechtszeker als het ten onrechte geen duidelijke regeling over evenementen bevat.

In elke, voor dit onderzoek geraadpleegde, uitspraak overweegt de ABRvS dat zij het belangrijk vindt dat omtrent het toegestane aantal, soort etc. voorschriften worden gesteld. Dit is ook ter sprake gekomen in paragraaf 2.1.1. Het beroep wordt door de ABRvS in vrijwel alle gevallen gegrond verklaard en heeft tot gevolg dat het betreffende onderdeel van het bestemmingsplan wordt vernietigd. Er is dan dus geen planologische basis voor evenementen. Hierdoor kunnen evenementen niet doorgaan.

4.1.2 Risico's bij het houden van evenementen

Voor het organiseren van een evenement in de gemeente Oss is in veel gevallen een evenementenvergunning nodig. De behandelend ambtenaar beoordeelt zo'n aanvraag op verschillende aspecten, zoals veiligheid, verkeershinder en overlast voor de omgeving. Wanneer de vergunning verleend is, mogen omwonenden daartegen bezwaar indienen. Zo kunnen zij voorkomen dat het evenement zal plaatsvinden.

³² ABRvS 20 juni 2012, nr. 201109470/1/R4

Indien een evenement ruimtelijk relevant is en niet in het bestemmingsplan is geregeld, bestaat het risico dat het evenement niet door kan gaan. Het bestemmingsplan dient namelijk mede het toetsingskader te zijn voor het verlenen van vergunningen. Als het bestemmingsplan het evenement niet toestaat en er is geen mogelijkheid om van het plan af te wijken (zoals via het Besluit omgevingsrecht, uitgewerkt in de volgende paragraaf), dan is er geen goede basis om de vergunning te verlenen. In dat geval is de kans groot dat het besluit tot vergunningverlening wordt vernietigd en het evenement dus niet kan doorgaan. Dat dit risico groot is blijkt wel uit de uitspraken van de Raad van State. Indien het evenement wordt afgelast, kan de organisator van het evenement financiële schade oplopen. Vooral wanneer het organiseren van het evenement al in een vergevorderd stadium zit, zal dit een grote financiële impact hebben op de organisator van het evenement.

Voor de gemeente is het ook een groot verlies wanneer een evenement wordt afgelast. Evenementen dragen bij aan de levendigheid en saamhorigheid, maar evenementen zijn ook economisch gezien van belang voor de gemeente. Evenementen leveren een bijdrage aan de lokale economie. Ze trekken bezoekers aan en versterken het imago van de regio. Vooral wanneer een evenement in het centrum wordt georganiseerd is de kans groot dat de bezoeker van het evenement dit combineert met een bezoek aan Oss zelf en hierdoor meer uitgeeft binnen de gemeente. Evenementen hebben dus een positieve invloed op de werkgelegenheid en de horecaomzet van de ondernemers in de stad.

Het risico is het grootst als het gaat om evenementen die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan en als het gaat om locaties waar meerdere evenementen per jaar plaatsvinden. In Oss gaat het dan bijvoorbeeld om evenementen bij de Geffense Plas (muziek- en dansfeest) en de jaarlijks Pinksterraces op het bedrijventerrein Vorstengrafdonk (motorraces).

Het risico bestaat dat door een omwonende een handhavingsverzoek wordt ingediend in verband met strijdigheid met het bestemmingsplan. Doet zo'n scenario zich voor dan ligt het voor de hand dat het handhavingsverzoek zal worden toegewezen, met alle financiële gevolgen voor de organisatie.³³

Praktijkvoorbeeld

Ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek doet dit probleem zich voor in de gemeente Son en Breugel. Ook binnen deze gemeente worden jaarlijks diverse evenementen georganiseerd. Deze vinden vaak plaats op het Kerkplein in Son. Een van de jaarlijks terugkerende evenementen is het IJfeest. Hiervoor worden een mobiele ijsbaan van circa 400m² en een gesloten tent geplaatst op het Kerkplein die daar gedurende drie weken blijven staan. Inwoners van Son en Breugel en omstreken kunnen er schaatsen, maar er worden ook activiteiten omheen georganiseerd, zoals optredens en workshops.

Ondanks het feit dat dit winterevenement erg populair is, gaat het dit jaar niet door. De reden hiervoor is de onduidelijkheid over de uitvoering van het bestemmingsplan.³⁴ Eerder dit jaar kon het Oktoberfest/Frühsschoppen (dat eveneens plaats zou vinden op het Kerkplein) ook niet doorgaan. In dit geval was er sprake van strijd met het bestemmingsplan. Hierover heeft de voorzieningenrechter een uitspraak gedaan waarop nader zal worden ingegaan in paragraaf 4.2.2. Naar aanleiding van die uitspraak is door de gemeenteraad van Son en Breugel goedkeuring verleend aan een nieuw bestemmingsplan. In het nieuwe plan is het Kerkplein aangewezen als 'evenemententerrein'. Op dit moment kan er echter nog steeds bezwaar worden aangetekend tegen het plan.

³³ <www.roerdalen.nl> geraadpleegd op 04-11-2013

³⁴ <www.ed.nl> geraadpleegd op 11-11-2013

Onduidelijk is of het nieuwe bestemmingsplan voldoende houvast biedt tegen bezwaren. Door die juridische onzekerheid durven de organisatoren de ijsbaan niet te huren. Mocht de vergunning worden ingetrokken, dan moeten zij geld uitgeven voor een ijsbaan die er niet komt. Dat risico is te groot.³⁵

4.2 Welke mogelijkheden zijn er om de risico's op te vangen?

Zoals uit de voorgaande paragraaf blijkt, loopt de gemeente risico's wanneer zij de uitspraken van de ABRvS zou negeren. Om die risico's te beperken, en liefst te voorkomen, zal er iets geregeld moeten worden met betrekking tot evenementen. Nu dit vaststaat, volgt de vraag op welke manier dit dan het beste kan worden opgelost? Om een antwoord te kunnen geven op die vraag worden er in de volgende paragrafen drie mogelijkheden nader uitgewerkt.

4.2.1 Regeling in het bestemmingsplan opnemen

De eerste mogelijkheid om de risico's op te vangen is door een regeling in het bestemmingsplan op te nemen. Dit dient een regeling te zijn die ervoor zorgt dat het bestemmingsplan evenementen toestaat en waarin evenementen nader zijn gedefinieerd. Om te bepalen of dat het opstellen van een nieuwe regeling een geschikte oplossing zou zijn, is het goed om eerst een helder beeld te krijgen van wat het bestemmingsplan nu eigenlijk is en welke functies het heeft.

Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het voornaamste instrument voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Voor het gehele grondgebied van de gemeente is de vaststelling van één of meer bestemmingsplannen door de gemeenteraad verplicht. Dit is opgenomen in art. 3.1 lid 1 Wro.

Een bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen; een verbeelding, regels en een toelichting. De verbeelding en de regels zijn de bindende onderdelen van het bestemmingsplan. Op de verbeelding wordt de bestemming aangegeven. Per bestemming worden regels gegeven met betrekking tot de functie of het doel van de gronden, het bouwen en het gebruik. In de toelichting wordt gemotiveerd waarom sprake is van een goede ruimtelijke ordening en worden de regels en de verbeelding uitgelegd.³⁶

Functies van het bestemmingsplan

Vanuit het beleid bezien vervult het bestemmingsplan verschillende functies³⁷, deze zijn onderstaand nader toegelicht.

- Planningsfunctie

Een goed bestemmingsplan geeft een beeld van de te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen en verwoordt het gemeentelijke antwoord en de houding van de gemeente ten opzichte van die ontwikkelingen. Om de planningsfunctie goed te kunnen vervullen, moet het plan geen eindbeeld vastleggen, maar mogelijkheden bieden om het voortgaande ontwikkelingsproces te sturen zonder dat de planvaststeller een precies eindbeeld voor ogen heeft.

- Ontwikkelingsfunctie

Hiermee wordt bedoeld dat het bestemmingsplan ook een programma kan inhouden voor het eigen, actieve handelen van de gemeente of van het gezamenlijk handelen van een gemeente en projectontwikkelaars. Het plan kan richting geven aan het toekomstig gemeentelijk beleid, politieke beslissingen bevatten, de uitvoering van het beleid faseren en noodzakelijke juridische instrumenten verschaffen om uitvoering mogelijk te maken.

³⁵ <www.ijsfeestsonenbreugel.nl> geraadpleegd op 11-11-2013

³⁶ <www.bestemmingsplan.nl> geraadpleegd op 22-10-2013

³⁷ Van Buuren e.a. 2010, p. 26

- *Normeringsfunctie*

Dit is vanuit juridisch oogpunt gezien de meest interessante functie. Het bestemmingsplan functioneert als toetsingskader voor bouwplannen en soms voor andere werken of werkzaamheden. Daarnaast kunnen voor een ieder verbindende voorschriften voor het gebruik van gronden en opstellen in het bestemmingsplan worden opgenomen. De normeringsfunctie houdt in dat het plan voor zowel burgers als overheid verbindend is.

De normeringsfunctie kan gemakkelijk op gespannen voet staan met de planningsfunctie. Normering vraagt om duidelijkheid en rechtszekerheid, terwijl de planningsfunctie juist gebaat is bij het open laten van verschillende mogelijkheden en bij het toekennen van ruim omschreven bevoegdheden tot uitwerking, wijziging, afwijking en interpretatie door burgemeester en wethouders.³⁸

Indien de regeling rondom evenementen in het bestemmingsplan wordt opgenomen, dan is dit ook voornamelijk wegens de normeringsfunctie van het plan. De omwonenden hebben behoefte aan duidelijkheid en rechtszekerheid en willen dat het bestemmingsplan als toetsingskader voor evenementen zal gaan dienen.

De gemeenteraad kan het bestemmingsplan dus gebruiken om vast te leggen welke evenementen op welke locatie zijn toegestaan. De voor- en nadelen van deze oplossing worden hieronder opgesomd.

Voordelen:

- Er ontstaat een grotere rechtszekerheid voor omwonenden. Zij worden beschermd door onder andere maximalisering van het aantal evenementen. Daarnaast weten zij dat de evenementen passen binnen een goede ruimtelijke ordening, omdat door de gemeenteraad is onderzocht wat de gevolgen ervan zijn voor het woon- en leefklimaat.
- Voor organisatoren is het duidelijk waar de meeste geschikte locaties zich binnen de gemeente bevinden. Ook hebben zij de zekerheid dat wanneer het evenement aan het bestemmingsplan is getoetst en er wordt voldaan aan de voorwaarden die in het plan zijn opgenomen, het evenement door kan gaan.
- Het is voor organisatoren niet meer nodig om per evenement een afwijking aan te vragen. Het jaarlijks heffen van leges voor het in behandeling nemen van jaarlijks terugkerende evenementen is vanuit het oogpunt van de organisatoren vanwege de kosten onwenselijk.
- Het scheelt ambtelijke uren doordat er niet telkens een aparte aanvraag afgehandeld hoeft te worden.

Nadelen:

- Een regeling in bestemmingsplannen houdt het risico in van starre regeling en van beperking.
- De praktijk heeft juist behoefte aan minder regels.

4.2.2 Afwijkingsprocedures

De Wabo biedt mogelijkheden om van het bestemmingsplan af te wijken om ontwikkelingen mogelijk te maken die niet in het bestemmingsplan passen. Het gaat dan om de (buitenplanse) bevoegdheid van het gemeentebestuur om van het bestemmingsplan afwijkend gebruik door verlening van een omgevingsvergunning toe te staan, zoals bedoeld in onderdeel c van art. 2.1 lid 1 Wabo.

³⁸ Van Buuren e.a. 2010, p. 27

In art. 2.4 Wabo is bepaald dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn om te beslissen op de aanvraag van een omgevingsvergunning, tenzij (in het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor)) een ander bestuursorgaan als bevoegd orgaan is aangewezen.³⁹

Voor evenementen die strijdig zijn met het bestemmingsplan zou een afwijkingsprocedure als bedoeld in art. 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo kunnen worden gevolgd, of een afwijkingsprocedure zoals neergelegd in art. 2.12 lid 1 sub 1 onder 3 Wabo. De eerste mogelijkheid tot afwijken wordt hieronder nader uitgelegd. De tweede mogelijkheid wordt besproken in paragraaf 4.2.2.2.

4.2.2.1 Planologische kruimelgevallen

Art. 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo: afwijking van het bestemmingsplan voor kruimelgevallen die zijn genoemd in art. 4 van bijlage II van het Bor.

Incidenteel is het toelaatbaar dat er evenementen op een niet daarvoor bestemde locatie worden gehouden. Het Bor bevat de mogelijkheid om een afwijking van het bestemmingsplan toe te staan voor evenementen. Dit artikel zou maar in een aantal situaties een oplossing kunnen bieden. Er geldt namelijk een aantal beperkingen aan die mogelijkheid.

In art. 2.1 lid 1 sub c j^o 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo j^o art. 4 onder 8 van bijlage II Bor is opgenomen dat voor het gebruiken van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen een buitenplanse afwijkingsprocedure kan worden gevolgd.

Deze mogelijkheid kent dus wel beperkingen. Het geldt namelijk voor maximaal drie evenementen per jaar en elk evenement mag ten hoogste vijftien dagen duren. Bij die vijftien dagen zijn het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement inbegrepen.

De afwijkingsprocedure uit het Bor is dus een oplossing voor locaties waar niet vaak evenementen plaatsvinden. Door middel van toepassing van het Bor kan op die manier toch planologische toestemming verleend worden.

In het geval dat van het bestemmingsplan wordt afgeweken middels de regeling in het Bor is de reguliere procedure van toepassing. Voor de reguliere procedure geldt hoofdstuk 4 van de Awb. De procedure verloopt als volgt:

- Aanvraag wordt ingediend
- Publicatie aanvraag
- Binnen acht weken wordt op de aanvraag beslist

Voordelen:

- Door toepassing van de afwijkingsbevoegdheid uit het Bor kunnen evenementen toch op een niet daarvoor bestemde locatie worden gehouden.
- Omdat hier de reguliere procedure van toepassing is, neemt de beslissing tot afwijking niet veel tijd in beslag.

Nadelen:

- Voor locaties waar meer dan drie evenementen per jaar plaatsvinden, biedt de regeling in het Bor geen oplossing. In bijlage 2 is de jaaragenda voor belastende evenementen opgenomen. Hieruit blijkt wel dat bijvoorbeeld in het centrum deze regeling niet is toe te passen.

³⁹ Van Buuren e.a. 2010, p. 145

Praktijkvoorbeeld

In paragraaf 4.1.2 werd al verwezen naar de uitspraak over het Oktoberfest in Son en Breugel. Die uitspraak zal in dit stuk nader worden toegelicht omdat het te maken heeft met de afwijkingsmogelijkheid uit het Bor.

De evenementen Oktoberfest en Frühschoppen, die op zaterdag 5 en zondag 6 oktober 2013 zouden plaatsvinden op het Kerkplein in Son, mochten niet doorgaan. De voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant oordeelde dat de gemeente Son en Breugel ten onrechte een omgevingsvergunning had verleend voor die evenementen. Het bestemmingsplan stond niet toe dat op het Kerkplein evenementen werden georganiseerd. Er kan maximaal drie keer per jaar toch toestemming worden geven voor een evenement op dat plein. Dat kan door een omgevingsvergunning af te geven. Deze afwijkingsmogelijkheid is in paragraaf 4.2.2.1 besproken.

De gemeente gaf eerder het jaar al toestemming voor vier andere activiteiten op het Kerkplein, namelijk het IJsfeest, Carnaval, Kermis en het Towerfestival, maar gaf daarvoor bewust geen omgevingsvergunning af. Volgens de voorzieningenrechter had de gemeente dat wel moeten doen: 'Het argument van het college om van het verlenen van een omgevingsvergunning ten behoeve van de onder 1.4 genoemde evenementen af te zien vanwege de geringe planologische uitstraling van die evenementen, miskent dat artikel 4 van bijlage II van het Bor nu juist het oog heeft op planologische kruimelgevallen.' Door dat na te laten is de gemeente bewust voorbij gegaan aan de belangen van de omwonenden.

Het college gaf aan dat het bevoegd was om de omgevingsvergunning te verlenen, omdat het Oktoberfest het eerste evenement was waarvoor een omgevingsvergunning was verleend. De voorzieningenrechter overweegt echter het volgende: 'De opvatting van het college dat het desondanks toch bevoegd was om ten behoeve van de evenementen op 5 en 6 oktober 2013 een omgevingsvergunning te verlenen omdat dat het eerste evenement is waarvoor het college in 2013 een omgevingsvergunning heeft verleend, miskent de feitelijke situatie dat ten behoeve van de onder 1.4 genoemde evenementen wel een omgevingsvergunning had moeten worden verleend en gaat dus wederom voorbij aan de belangen van een goede ruimtelijke ordening en de belangen van verzoekers.' Het maximum aantal van drie evenementen op het Kerkplein is voor 2013 dus overschreden. De gemeente was volgens de voorzieningenrechter dan ook niet meer bevoegd om voor dit jaar nog een evenement op het Kerkplein toe te staan. Dat betekent dat de voorzieningenrechter het verzoek van de omwonenden toewijst en de evenementen Oktoberfest en Frühschoppen niet mochten doorgaan.⁴⁰

4.2.2.2 Projectafwijkingsbesluit

Als het bestemmingsplan zelf geen regels bevat om van het plan af te wijken en de afwijking via het Bor biedt geen oplossing, dan kan een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 sub c Wabo slechts worden verleend met toepassing van art. 2.1 lid 1 sub c j° 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo.

Voorwaarde om medewerking te verlenen aan een projectafwijkingsbesluit, is dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt verleend, niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening is de verdeling van de ruimte voor verschillende functies. Daarbij worden keuzes gemaakt omdat ruimte schaars is. Met dat doel, worden alle ruimtelijk relevante aspecten geordend en belangen afgewogen want belangen kunnen tegenstrijdig zijn.

⁴⁰ <www.rechtspraak.nl> geraadpleegd op 03-10-2013

Het vastleggen van het resultaat van deze belangenafweging is de ruimtelijke ordening. Bij een goede belangenafweging moet altijd duidelijk zijn waar welke functie is toegestaan, en waarom die functie nodig is en nu juist op die plek is gelegen.⁴¹ Bovendien moet aan de omgevingsvergunning een goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag worden gelegd.⁴² Dit is inhoudelijk te vergelijken met de toelichting van het bestemmingsplan.

In het geval dat wordt afgeweken door toepassing van art. 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo, is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: UOV) van toepassing. Dit blijkt uit art. 3.10 lid 1 sub a Wabo. De UOV staat beschreven in afdeling 3.4 Awb. Het omvat de artikelen 3:10 tot en met 3:18 Awb. De procedure verloopt als volgt:

- Kennisgeving terinzagelegging
- Ontwerp van het te nemen besluit wordt ter inzage gelegd en belanghebbenden kunnen hun zienswijzen indienen (zes weken)
- Verslag van de ingediende zienswijzen
- Besluit (uiterlijk zes maanden na indiening)
- Bekendmaking (twee weken)
- Mogelijkheid tot instellen beroep (zes weken)

Voordelen:

- Doordat deze afwijkingsbevoegdheid kan worden toegepast, kunnen evenementen toch op een niet daarvoor bestemde locatie worden gehouden.

Nadelen:

- Deze procedure duurt lang en is ingewikkeld. Er moet een moeilijke procedure worden gevolgd en een ruimtelijke onderbouwing worden aangeleverd voor elk individueel verzoek.

4.3 Conclusie

Indien evenementen niet in het bestemmingsplan worden geregeld, is de kans groot dat dit een probleem gaat opleveren bij het vaststellen van een bestemmingsplan of bij het houden van evenementen.

Belanghebbenden kunnen invloed uitoefenen tijdens de procedure van het vaststellen van het bestemmingsplan. Zij kunnen hun zienswijzen naar voren brengen en als zij het niet eens zijn met het besluit van de gemeenteraad, kunnen ze beroep instellen. Uit de jurisprudentie blijkt dat volgens belanghebbenden de mogelijkheid tot het houden van evenementen onbegrensd is als er geen begripsbepaling is opgenomen en als het plan geen bepaling bevat waaruit volgt onder welke voorwaarden een evenement is toegestaan. Dit maakt het plan volgens hen rechtsonzeker.

De beroepen zijn door de ABRvS in vrijwel alle gevallen gegrond verklaard en heeft tot gevolg dat het betreffende onderdeel van het bestemmingsplan is vernietigd. Er is dan dus geen planologische basis voor evenementen. Hierdoor kunnen evenementen niet doorgaan.

Er kunnen ook risico's optreden bij het houden van evenementen. Een omwonende kan een handhavingsverzoek indienen omdat er sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. Uit de uitspraken van de ABRvS blijkt dat de rechter snel oordeelt dat een dergelijk verzoek toegewezen moet worden.

⁴¹ <www.bestemmingsplan.nl> geraadpleegd op 18-11-2013

⁴² <www.gilzerijen.nl> geraadpleegd op 30-10-2013

Het toewijzen van het verzoek heeft tot gevolg dat het evenement niet kan plaatsvinden. Indien het evenement wordt afgelast, heeft dit gevolgen voor de organisator en voor de gemeente. De organisator van het evenement kan grote financiële schade oplopen, vooral als de voorbereidingen al in een vergevorderd stadium zitten.

Voor de gemeente zijn evenementen economisch gezien van belang. Ze trekken bezoekers aan, versterken het imago van de regio en leveren een bijdrage aan de lokale economie.

Het risico tot een verzoek om handhaving is het grootst als het gaat om evenementen die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan en als het gaat om locaties waar meerdere evenementen per jaar plaatsvinden.

Er zijn drie mogelijkheden uitgewerkt om de risico's op te vangen. Het gaat dan om een regeling in het bestemmingsplan, de afwijking voor kruimelgevallen en het projectafwijkingsbesluit. De eerste optie lijkt het meest geschikt te zijn voor Oss. Met de regeling creëer je rechtszekerheid voor omwonenden en organisatoren van evenementen. Doordat de gemeenteraad heeft onderzocht wat de gevolgen van evenementen zijn voor het woon- en leefklimaat weten zij dat de evenementen passen binnen een goede ruimtelijke ordening. Mocht een omwonende een handhavingsverzoek indienen, dan kan de gemeenteraad motiveren waarom dat evenement op die plaats wel is toegestaan. Tevens zorgt de regeling ervoor dat er niet voor ieder inkomend verzoek een aparte procedure tot afwijking gevolgd hoeft te worden. Het opnemen van een regeling heeft ook nadelen, zoals het risico van starre regeling en van beperking. Daarnaast is er in de praktijk juist behoefte aan minder regels. Deze nadelen wegen echter niet op tegen de voordelen van deze oplossing. De mogelijkheid tot afwijken voor kruimelgevallen valt af wegens de beperkingen die eraan verbonden zijn. Het zou een oplossing kunnen zijn voor een enkel evenement, maar voor de overige evenementen zou er dan alsnog iets anders geregeld moeten worden.

Het projectafwijkingsbesluit biedt ook geen oplossing aangezien deze procedure ingewikkeld is en lang duurt. Elk individueel verzoek kan wel een half jaar in beslag nemen.

De gemeenteraad zal ruimtelijk relevante evenementen dus planologisch moeten regelen. Na het bekijken van de drie mogelijkheden en de voor- en nadelen daarvan, kan geconcludeerd worden dat een regeling in het bestemmingsplan de meest geschikte oplossing is voor de gemeente Oss.

5. Huidige regeling in bestemmingsplannen Oss

In dit hoofdstuk worden de regelingen met betrekking tot evenementen in de bestemmingsplannen van de gemeente Oss bekeken. Paragraaf 5.1 gaat over de actualisering van de bestemmingsplannen van Oss. In paragraaf 5.2 worden de bestemmingsplannen geanalyseerd. Paragraaf 5.3 geeft de conclusie van dit hoofdstuk.

5.1 Actualisering bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen moeten op grond van art. 3.1 lid 2 Wro iedere tien jaar opnieuw worden vastgesteld. Wordt dit niet op tijd gedaan, dan betekent dit niet dat bestemmingsplannen na tien jaar niet meer gelden, maar dan vervalt volgens art. 3.1 lid 4 de bevoegdheid tot invordering van leges voor bouwvergunningen. De bestemmingsplannen van de gemeente Oss zijn dan ook afgelopen jaar geactualiseerd.

5.2 Overzicht bestemmingsplannen

Voor het grondgebied van de gemeente Oss is een groot aantal bestemmingsplannen van kracht. Om een goed beeld te krijgen van de regeling van evenementen in de bestemmingsplannen, is een overzicht gemaakt van de geldende bestemmingsplannen binnen de gemeente. Dit overzicht is te vinden in bijlage 3.

Na het analyseren van de bestemmingsplannen, kan worden geconcludeerd dat er plannen tussen zitten waarin helemaal niets is geregeld met betrekking tot evenementen. In de meeste plannen is wel aangegeven waar evenementen zijn toegestaan. Er zijn bestemmingen waar in de bestemmingsomschrijving is opgenomen dat evenementen binnen die bestemming zijn toegestaan. Het gaat dan voornamelijk om de bestemmingen 'Verkeer' en 'Verkeer – Verblijf'. Dit is goed, want eerder is al geconcludeerd dat het aanwijzen van een evenemententerrein in het belang van een goede ruimtelijke ordening en in het kader van de rechtszekerheid in een bestemmingsplan hoort te worden verantwoord.⁴³

Evenementen zijn echter in geen enkel bestemmingsplan nader gedefinieerd. Door geen begripsomschrijving van het begrip 'evenement' op te nemen, is het voor omwonenden niet duidelijk welk type evenementen op het aangewezen evenemententerrein kunnen plaatsvinden. Hierdoor weten zij dus niet wat zij kunnen verwachten wanneer er een evenement georganiseerd wordt. Tevens is er niets vastgelegd met betrekking tot hetgeen in de jurisprudentie is bepaald, namelijk hoeveel evenementen per jaar georganiseerd mogen worden, de soort, de duur en de maximale bezoekersaantallen van het evenement.

De bestemmingsplannen van de gemeente Oss sluiten dus niet aan bij de eisen die in recente jurisprudentie zijn neergelegd. In de gevallen dat evenementen zijn toegestaan, zijn er geen beperkingen aan verbonden. Er is dus geen afweging gemaakt welke evenementen passen in een goede ruimtelijke ordening. Ook de plannen die dit jaar zijn geactualiseerd, voldoen niet aan de criteria die de ABRvS stelt.

5.3 Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat geen enkel bestemmingsplan in Oss voldoet aan de jurisprudentie over het planologisch regelen van evenementen.

⁴³ <www.sliedrecht.nl> geraadpleegd op 23-10-2013

6. Herstellen van de bestemmingsplannen

Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat ruimtelijk relevante evenementen planologisch geregeld moeten worden. Na het vergelijken van de (afwijkings)mogelijkheden, is afgewogen dat het het meest efficiënt is om een regeling in de bestemmingsplannen op te nemen. Dit hoofdstuk beschrijft hoe dit voor de gemeente Oss kan worden uitgewerkt. Paragraaf 6.1 beschrijft de vorm van de regeling. In paragraaf 6.2 is de inhoud van de regeling uitgewerkt.

6.1 Vorm van de regeling in het bestemmingsplan

Het is omslachtig om elke bestemmingsplan apart te voorzien van een regeling voor evenementen en vervolgens dus apart een procedure te doorlopen. In Oss zou dat betekenen dat maar liefst 30 bestemmingsplannen moeten worden herzien.

Het is efficiënter om een zogenaamd 'parapluplan' op te stellen. In dat parapluplan wordt dan één regeling opgenomen die vervolgens aan verschillende bestemmingsplannen wordt toegevoegd. Met behulp van een parapluplan kunnen allerlei regelingen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp worden vervangen door een nieuwe en uniforme regeling voor alle bestemmingsplannen op het gemeentelijk grondgebied. Een dergelijk plan kan dus ook worden gebruikt om één aspect, in dit geval evenementen, op korte termijn voor het gehele grondgebied te regelen.⁴⁴

6.2 Inhoud van de regeling

Het bestemmingsplan wordt het toetsingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement. Door middel van het opstellen van een parapluplan wordt voorkomen dat evenementen in strijd met het bestemmingsplan worden gehouden. Tevens biedt het plan rechtszekerheid. De vraag is nu hoe een dergelijke regeling er dan uit moet zien? Zoals eerder in hoofdstuk twee al is aangegeven, biedt de jurisprudentie hiervoor weinig houvast.

De jurisprudentie geeft alleen iets aan over de 'duur' en 'frequentie' van een evenement. Als alleen met die aspecten rekening wordt gehouden, zou een begripsbepaling er als volgt uit kunnen zien:

Evenement

Elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, die al dan niet met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld maandelijks, jaarlijks of jaaroverstijgend) plaatsvindt en/of die gedurende ten minste 72 uur plaatsvindt (inclusief opbouwen en afbreken).

Het is wenselijk dat in het geval dat een gebeurtenis volgens de APV niet als evenement wordt aangemerkt, de aanvraag dan ook niet alsnog aan het bestemmingsplan getoetst hoeft te worden. Het heeft daarom de voorkeur om de gevallen die de APV uitsluit ook uit te sluiten in de begripsbepaling. De begripsbepaling luidt dan als volgt:

Evenement

Elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, die al dan niet met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld maandelijks, jaarlijks of jaaroverstijgend) plaatsvindt en/of die gedurende ten minste 72 uur plaatsvindt (inclusief opbouwen en afbreken), met uitzondering van de evenementen bedoeld in art. 2.24 APV (zoals dit luidt ten tijde van inwerkingtreding van dit bestemmingsplan).

⁴⁴ <<http://ruimtelijkeplannen.rijssen-holten.org>> geraadpleegd op 16-09-2013

Het nadeel van deze begripsomschrijving is dat deze alléén iets zegt over de duur en frequentie van evenementen. Deze twee aspecten worden als bepalend gezien om een evenement als ruimtelijk relevant aan te merken. De andere aspecten, zoals soort evenement, maximale bezoekersaantallen en de aard van de omgeving, worden niet in deze afweging betrokken. Dit kan betekenen dat een grootschalig incidenteel, maar eendaags crossevenement dat in een rustig natuurgebied plaatsvindt, niet als ruimtelijk relevant wordt aangemerkt, terwijl het wel degelijk belastend kan zijn voor de omgeving. Vanuit dat opzicht kan er voor worden gekozen om ook de andere aspecten mee te nemen in de afweging van wat onder 'ruimtelijk relevant' wordt verstaan. Een voorbeeld daarvan is de begripsbepaling uit het parapluplan van de gemeente Rijssen-Holten:

1.15 Evenementen

elke voor publiek toegankelijke verrichting, georganiseerde gebeurtenis, openluchtmanifestatie, (thema-)dag of week en/of herdenking die al dan niet met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld maandelijks, jaarlijks of jaar overstijgend) plaatsvindt;

a. waardoor het normaal maatschappelijk gebruik van de gronden niet mogelijk is gedurende:

1. tenminste één aaneengesloten periode van 24 uur (inclusief het opbouwen en afbreken):
of

2. tenminste twee niet opeenvolgende dagen of vier niet opeenvolgende dagdelen:

en:

b. met een omvang van meer dan 250 bezoekers/deelnemers/toeschouwers/gasten gelijktijdig aanwezig:

en:

c. met een langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (Lar,lt) van meer dan 40 dB(A) op de gevel van de dichtst bij gelegen woningen om en nabij het (evenementen)terrein.

In deze begripsbepaling zie je de aspecten 'duur' en 'frequentie terug', maar ook de aspecten 'aantal bezoekers' en 'soort evenement wat betreft het geluidsaspect'.

De gemeenteraad van Oss wil zo min mogelijk beperkingen opleggen aan het houden van evenementen. Dit standpunt komt ook in de nieuwe nota evenementenvergunningen duidelijk naar voren. Evenementen zijn namelijk economisch en cultureel gezien van belang voor de gemeente Oss. Dit geldt te meer omdat Oss een gemeente is die moet concurreren met andere gemeenten in de regio, zoals Uden, Nijmegen en Den Bosch. Deze grotere steden trekken veel bezoekers en kunnen de aandacht voor de gemeente Oss afleiden. Juist in het kader van cultuur en evenementen kan Oss zich onderscheiden van de omliggende steden. Er ligt daarom de wens om hier niet te veel beperkingen in aan te brengen. De regeling in het bestemmingsplan moet dus zoveel mogelijk ruimte bieden aan evenementen.

Er zijn twee manieren om die ruimte in bestemmingsplannen aan te brengen.

In de eerste plaats kan ervoor worden gekozen om in de begripsbepaling het begrip 'evenement' zodanig te formuleren dat een groot deel van de aanvragen niet als een 'evenement' in de zin van het bestemmingsplan wordt beschouwd. Bijvoorbeeld door te kiezen voor de eerste bepaling, zoals genoemd in paragraaf 6.2.1. In deze bepaling wordt een evenement pas als ruimtelijk relevant aangemerkt als het langer duurt dan 72 uur en/of indien het jaarlijks terug keert. In dat geval zijn er veel evenementen die niet als ruimtelijk relevant worden gezien en dus niet aan het bestemmingsplan worden getoetst. De kans bestaat dan dat er eenmalige en kortdurende, maar wel grootschalige evenementen plaats kunnen vinden zonder dat er een planologische toetsing aan vooraf gaat. Dit is niet wenselijk.

Dit kan ondervangen worden door de begripsbepaling wat scherper neer te zetten, waardoor meer aanvragen als 'evenementen' in de zin van het bestemmingsplan worden aangemerkt.

Voor de scherpere begripsbepaling kan het bestemmingsplan van de gemeente Rijssen-Holten als voorbeeld dienen. In deze begripsbepaling is immers de duur en frequentie naar beneden aangepast en zijn ook andere aspecten dan duur en frequentie vertaald. Vervolgens kunnen in het vervolg van het bestemmingsplan ruime mogelijkheden worden geboden voor het toestaan van evenementen. Dit kan tot uitdrukking worden gebracht in een locatiematrix. Een voorbeeld van een matrix is hieronder opgenomen.

Het is wenselijk om in de locatiematrix een onderscheid te maken in gebieden. In hoofdstuk twee is al opgemerkt dat in een centrumgebied minder snel sprake is van onaanvaardbare hinder dan in een rustig gebied. In het parapluplan van Rijssen-Holten is dit ook terug te zien, zie bijlage 4.

Hier worden per gebied gedeelten aangeduid waar evenementen mogen plaatsvinden. Tevens wordt aangegeven hoeveel evenementen er per categorie jaarlijks mogen worden gehouden. In de bijlage is tevens aangegeven wat er onder de verschillende categorieën moet worden verstaan.

Ook in Oss is een onderscheid in gebieden voorstelbaar. De gemeente heeft gebieden nodig waar veel evenementen mogelijk zijn en waar de omgeving meer daarvan mag merken in de vorm van hinder en beperkingen. Maar er zijn ook gebieden waar evenementen relatief weinig worden toegelaten, omdat andere belangen voorgaan, zoals natuur, agrarisch en bedrijven.

De gebieden kunnen worden gekoppeld aan het soort evenementen dat is toegestaan. Dit kan worden uitgewerkt in een locatiematrix. In figuur 2 is een 'lege' matrix opgenomen om een goed beeld te krijgen van de indelingen. Horizontaal zijn de categorieën evenementen ingedeeld en verticaal staan de verschillende gebieden. Omdat het voor dit onderzoek niet mogelijk is om alle bestaande gebieden binnen de gemeente Oss in de matrix op te nemen, is ervoor gekozen om dit te beperken tot een vijftal gebieden. Dit zijn uiteenlopende gebieden waardoor de matrix toch een duidelijk beeld geeft van de wijze waarop de afweging tot het houden van evenementen plaatsvindt.

Figuur 2. Lege locatiematrix

		Aard van het evenement			
		Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
Aard van de omgeving	Buitengebied Natuur				
	Buitengebied Agrarisch				
	Buitengebied Bijzonder				
	Kleine kern/ Wijkcentra				
	Centrum Stad Oss				

De matrix kan grofweg in twee delen worden gesplitst. Het blauwe gedeelte is het gedeelte waarin de gemeente Oss zo min mogelijk wil regelen en zoveel mogelijk wil toestaan. Het andere gedeelte betreft de gevoeligere gebieden en de zwaardere evenementen. Dit deel behoeft dus wel degelijk maximalisering van het aantal toegestane evenementen.

Een voorbeeld van een ingevulde matrix wordt in figuur 3 weergegeven. De matrix is ingevuld met het maximaal aantal toegestane evenementen in de betreffende gebieden.

Figuur 3. Locatiematrix gemeente Oss

		Aard van het evenement			
		Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
Aard van het gebied	Buitengebied Natuur	Max. 3 per kalenderjaar	Max. 2 per kalenderjaar	Max. 1 per kalenderjaar	Geen
	Buitengebied Agrarisch	Max. 5 per kalenderjaar	Max. 5 per kalenderjaar	Max. 2 per kalenderjaar	Max. 2 per kalenderjaar
	Buitengebied Bijzonder	Max. 5 per kalenderjaar	Max. 5 per kalenderjaar	Max. 3 per kalenderjaar	Max. 3 per kalenderjaar
	Kleine kern/ Wijkcentra	Onbeperkt mogelijk	Max. 10 per kalenderjaar	Max. 5 per kalenderjaar	Max. 4 per kalenderjaar
	Centrum Stad Oss	Onbeperkt mogelijk	Max. 15 per kalenderjaar	Max. 10 per kalenderjaar	Max. 5 per kalenderjaar

Uit de locatiematrix blijkt dat de indeling van de gemeente Oss verschilt met de indeling van de gemeente Rijssen-Holten. De gemeente Oss heeft namelijk de ambitie om zo min mogelijk beperkingen te stellen aan het houden van evenementen, zoals eerder in deze paragraaf ook al is aangegeven. Dat het beleid vanuit de gemeente is om zoveel mogelijk evenementen toe te staan en zo min mogelijk beperkingen te stellen aan het houden van evenementen, betekent niet dat hierdoor zomaar alles mag en alles kan. Er wordt wel een afweging gemaakt over wat ruimtelijk aanvaardbaar is.

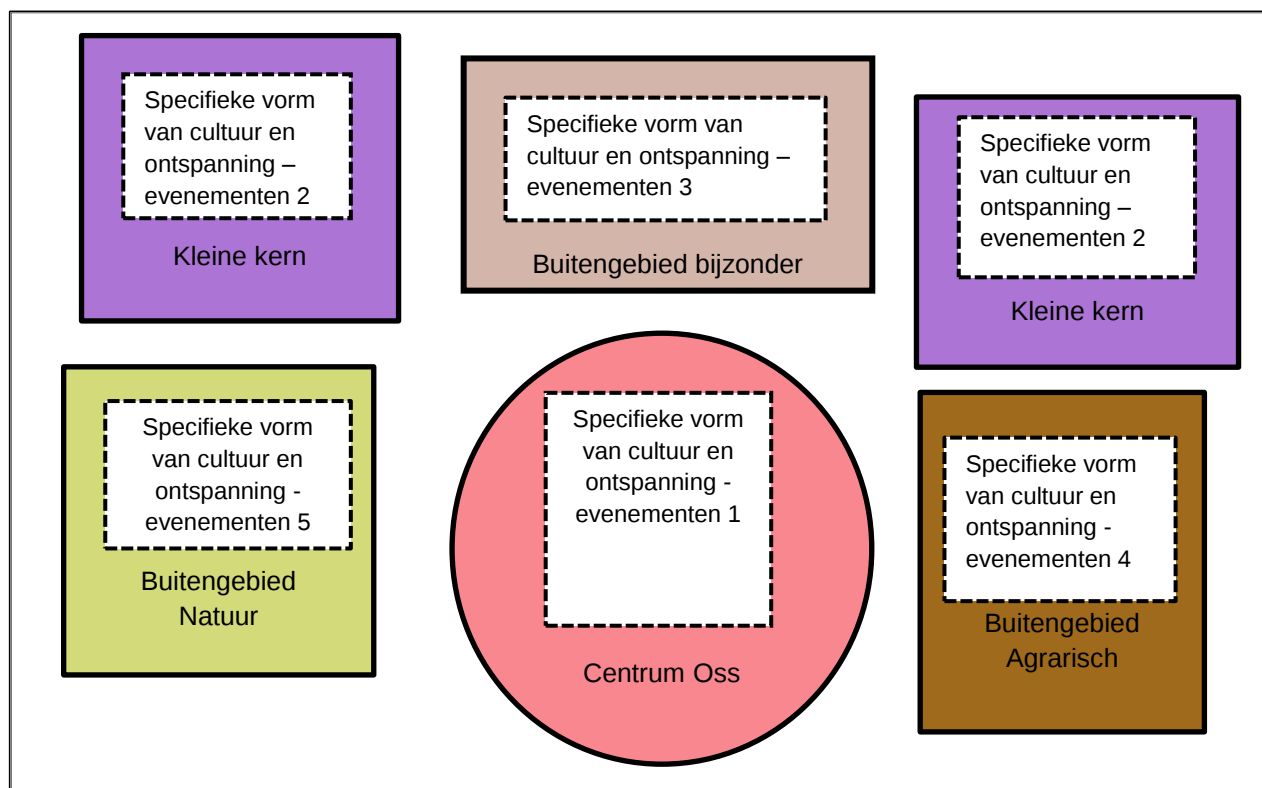
De gedachte is dat bijvoorbeeld in het centrum veel mogelijk moet zijn. Dit gebied is uitermate geschikt voor het houden van evenementen en het feit dat deze hier dan dus ook plaatsvinden met een bepaalde mate van hinder, moet door omwonenden worden geaccepteerd.

De matrix zoals hierboven opgenomen kan gebruikt worden bij het opstellen van een regeling voor de gemeente Oss. Deze regeling kan op verschillende manieren worden ingevuld. De regeling van de gemeente Rijssen-Holten is een duidelijk vertaling. Op de verbeelding worden de verschillende gebieden aangegeven. De gebieden waar evenementen zijn toegestaan, krijgen een dubbelbestemming. Deze kunnen worden benoemd als 'Waarde-Evenemententerrein'. Binnen de gebieden worden gedeelten aangeduid als 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning' gespecificeerd naar de zwaarte van de evenementen die vervolgens worden toegestaan.

Dit wordt gedaan om per gebied aan te geven waar in het gebied welke evenementen precies zijn toegestaan.

Een voorbeeld hiervan kan schematisch worden weergegeven als in figuur 4.

Figuur 4. Verbeelding gemeente Oss



Bij de verbeelding kan de volgende bestemmingsomschrijving in de regels worden opgenomen:

Bestemmingsomschrijving

De voor 'Waarde - Evenemententerreinen' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

- a. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen 1, zoals aangegeven in de van deze regels deel uitmakende bijlage Lijst met categorisering evenementen;
 1. onbeperkt aantal evenementen per kalenderjaar in categorie 1;
 2. maximaal vijftien evenementen per kalenderjaar in categorie 2;
 3. maximaal tien evenementen per kalenderjaar in categorie 3;
 4. maximaal vijf evenementen per kalenderjaar in categorie 4.
- b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen 2' zoals aangegeven in de van deze regels deel uitmakende bijlage Lijst met categorisering evenementen;
 1. onbeperkt aantal evenementen per kalenderjaar in categorie 1;
 2. maximaal tien evenementen per kalenderjaar in categorie 2;
 3. maximaal vijf evenementen per kalenderjaar in categorie 3;
 4. Maximaal vier evenementen per kalenderjaar in categorie 4.
- c. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen 3', zoals aangegeven in de van deze regels deel uitmakende bijlage Lijst met categorisering evenementen;
 1. maximaal vijf evenementen per kalenderjaar in categorie 1;
 2. maximaal vijf evenementen per kalenderjaar in categorie 2;
 3. maximaal drie evenementen per kalenderjaar in categorie 3;
 4. Maximaal drie evenementen per kalenderjaar in categorie 4.

- d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen 4', zoals aangegeven in de van deze regels deel uitmakende bijlage Lijst met categorisering evenementen;
1. maximaal vijf evenementen per kalenderjaar in categorie 1;
 2. maximaal vijf evenementen per kalenderjaar in categorie 2;
 3. maximaal twee evenementen per kalenderjaar in categorie 3;
 4. Maximaal twee evenementen per kalenderjaar in categorie 4.
- met de daarbij behorende tijdelijke voorzieningen en tijdelijke bouwwerken
- e. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning - evenementen 5', zoals aangegeven in de van deze regels deel uitmakende bijlage Lijst met categorisering evenementen;
1. maximaal drie evenementen per kalenderjaar in categorie 1;
 2. maximaal twee evenementen per kalenderjaar in categorie 2;
 3. maximaal één evenement per kalenderjaar in categorie 3;
 4. maximaal nul evenementen per kalenderjaar in categorie 4.
- met de daarbij behorende tijdelijke voorzieningen en tijdelijke bouwwerken

Onderstaand wordt uitgewerkt wat onder de vier verschillende categorieën wordt verstaan.

Lijst met categorisering evenementen

Categorie 1

vormen van evenementen met:

- een maximale duur van 24 uur (inclusief het opbouwen en afbreken) en;
- een maximum aantal bezoekers van 500 gelijktijdig aanwezig en;
- een maximaal langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (Lar,lt) tot 70 dB(A) op de gevels van de woningen om en nabij het (evenementen)terrein.

Categorie 2

vormen van evenementen met:

- een maximale duur van 72 uur (inclusief het opbouwen en afbreken) en;
- een maximum aantal bezoekers van 500 gelijktijdig aanwezig en;
- een maximaal langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (Lar,lt) tot 70 dB(A) op de gevels van de woningen om en nabij het (evenementen)terrein.

Categorie 3

vormen van evenementen met:

- een maximale duur van 72 uur (inclusief het opbouwen en afbreken) en/of;
- een maximum aantal bezoekers van 1000 gelijktijdig aanwezig en/of;
- een maximaal langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (Lar,lt) tot 85 dB(A) op de gevels van de woningen om en nabij het (evenementen)terrein.

Categorie 4

vormen van evenementen met:

- een lengte vanaf 72 uur (inclusief het opbouwen en afbreken) en/of;
- een minimaal aantal bezoekers van 1000 gelijktijdig aanwezig en/of;
- een minimaal langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (Lar,lt) vanaf 85 dB(A) op de gevels van de woningen om en nabij het (evenementen)terrein.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Jurisprudentie

Uit recente jurisprudentie blijkt dat ruimtelijk relevante evenementen nader in het bestemmingsplan moeten worden geregeld. Aan die evenementen moeten duidelijke regels gesteld worden die betrekking hebben op onderstaande aspecten:

- Soort evenement
- Maximale bezoekersaantallen
- Aard van de omgeving
- Duur van het evenement
- Frequentie van het evenement

De gemeenteraad dient onderzoek te verrichten naar de gevolgen van evenementen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden. Tevens moet zij onderzoeken welke mogelijke gevolgen evenementen kunnen hebben voor omliggende bedrijven, winkels en voor de nabijgelegen natuur. Naar aanleiding van dat onderzoek moet de raad voldoende inzichtelijk maken en motiveren dat datgene wat in de planregels is opgenomen voldoende waarborgen biedt om te voorkomen dat evenementen zullen leiden tot onaanvaardbare gevolgen. Doet zij dit niet, dan is het plan vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 j° 3:46 Awb. Dit betekent dat het besluit onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd tot stand is gekomen. In dat geval kan de ABRvS het besluit op het betreffende onderdeel vernietigen.

De gemeente Oss wil zoveel mogelijk dereguleren daar waar mogelijk is. Dit blijkt onder andere uit het nieuwe evenementenbeleid waar op dit moment aan wordt gewerkt. Het verminderen van de regeldruk scheelt veel tijd en geld voor de ondernemers en dat is een groot pluspunt, vooral in een tijd van crisis. Het mag duidelijk zijn dat hetgeen dat uit de jurisprudentie naar voren komt en hetgeen waar vanuit de samenleving om wordt gevraagd, twee tegengestelde bewegingen zijn.

Regeling in APV en nota evenementenvergunningen

Op dit moment vormt de APV samen met de Nota evenementenvergunningen Oss 2007 het toetsingskader voor het verlenen van evenementenvergunningen. Aan het bestemmingsplan wordt verder niet getoetst.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de gemeenteraad zich telkens op het standpunt stelt dat een nadere regeling niet nodig is, omdat de APV (en eventueel ook het beleid) de evenementen voldoende regelen. Volgens de raad kan door middel van de APV eventuele overlast voor omwonenden worden voorkomen of in ieder geval worden beperkt.

De ABRvS is hierover echter duidelijk en overweegt dat toetsing aan de APV alléén niet voldoende is. De ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement wordt hiermee namelijk niet getoetst. De APV moet los worden gezien van de planologische regeling in het bestemmingsplan. De gemeenteraad zal dus in het bestemmingsplan voorwaarden moeten stellen aan de ruimtelijk relevante aspecten en op basis van de APV kunnen dan voorwaarden worden opgenomen ter beperking van hinder of bescherming van de openbare orde en veiligheid.

Risico's wegens het niet planologisch regelen van ruimtelijk relevante evenementen

Door evenementen niet adequaat in bestemmingsplannen te regelen ontstaan er juridische risico's voor de gemeente Oss. Deze risico's zijn zowel aanwezig bij het vaststellen van een bestemmingsplan als bij het houden van evenementen.

Uit de uitspraken van de ABRvS blijkt dat belanghebbenden het zó belangrijk vinden dat een plan rechtszeker is, dat zij in beroep zullen gaan indien het plan dit niet is. Daarnaast ontbreekt soms een definitie van het begrip evenement waaruit blijkt welke evenementen zijn toegestaan. Het voorgaande brengt met zich dat de mogelijkheid tot het houden van evenementen volgens belanghebbenden onbegrensd is en dat maakt het plan rechtsonzeker.

Het beroep wordt door de ABRvS in vrijwel alle gevallen gegrond verklaard en heeft tot gevolg dat het betreffende onderdeel van het bestemmingsplan wordt vernietigd. Er is dan dus geen planologische basis voor evenementen. Hierdoor kunnen evenementen niet plaatsvinden.

Naast dat de gemeente risico loopt bij het vaststellen van het bestemmingplan, kunnen er ook risico's optreden bij het houden van evenementen. Het risico bestaat dat door een omwonende een handhavingverzoek wordt ingediend wegens strijdigheid met het bestemmingsplan. In dat geval is de kans groot dat het besluit tot vergunningverlening wordt vernietigd en het evenement dus niet kan doorgaan. Dat dit risico groot is blijkt wel uit de uitspraken van de Raad van State.

Indien het evenement wordt afgelast, kan de organisator van het evenement grote financiële schade oplopen. Voor de gemeente is het ook een groot verlies wanneer een evenement wordt afgelast. Evenementen dragen bij aan de levendigheid en saamhorigheid, maar evenementen zijn ook economisch gezien van belang voor de gemeente. Evenementen leveren een bijdrage aan de lokale economie. Ze trekken bezoekers aan en versterken het imago van de regio.

Het risico is het grootst als het gaat om evenementen die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan en als het gaat om locaties waar meerdere evenementen per jaar plaatsvinden.

Mogelijkheden om de risico's op te vangen

Bestemmingsplan

Allereerst is er gekeken naar de mogelijkheid om een regeling in het bestemmingsplan op te nemen. Om te voorkomen dat evenementen in strijd met het bestemmingsplan worden gehouden, kan er in de regels van het plan worden opgenomen dat evenementen binnen bepaalde bestemmingen zijn toegestaan.

Voordelen:

- Door evenementen planologisch te regelen, ontstaat er een grotere rechtszekerheid voor omwonenden. Daarnaast weten zij dat de evenementen passen binnen een goede ruimtelijke ordening, omdat door de gemeenteraad is onderzocht wat de gevolgen van evenementen zijn voor het woon- en leefklimaat.
- Voor organisatoren is het duidelijk waar de meeste geschikte locaties zich binnen de gemeente bevinden. En zij hebben de zekerheid dat wanneer het evenement aan het bestemmingsplan is getoetst en er wordt voldaan aan de voorwaarden die in het plan zijn opgenomen, het evenement (op dit punt) niet afgelast kan worden.
- Door het opnemen van een regeling in het bestemmingsplan is het voor organisatoren niet meer nodig om per evenement een afwijking aan te vragen.
- Het scheelt ambtelijke uren doordat er niet telkens een aparte aanvraag afgehandeld hoeft te worden.

Nadelen:

- Een regeling in bestemmingsplannen houdt het risico in van starre regeling en van beperking.
- De praktijk heeft juist behoefte aan minder regels.

Planologische kruimelgevallen

Ook is de mogelijkheid tot afwijking voor kruimelgevallen bekeken. Het Bor bevat in art. 2.1 lid 1 sub c j° 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo j° art. 4 onder 8 van bijlage II de mogelijkheid om een afwijking van het bestemmingsplan toe te staan voor evenementen. Dit artikel zou maar in een aantal situaties een oplossing kunnen bieden. Er gelden namelijk beperkingen aan die mogelijkheid:

- Het geldt namelijk voor maximaal drie evenementen per jaar.
- Elk evenement mag ten hoogste vijftien dagen duren (opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement inbegrepen).

De afwijkingsprocedure uit het Bor is dus een oplossing voor locaties waar niet vaak evenementen plaatsvinden. Door middel van toepassing van het Bor kan op die manier toch planologische toestemming verleend worden.

Voordelen:

- Door toepassing van de afwijkingsbevoegdheid uit het Bor kunnen evenementen toch op een niet daarvoor bestemde locatie worden gehouden.
- Voor toepassing van deze mogelijkheid is de reguliere procedure van toepassing wat betekent dat de beslissing tot afwijking niet veel tijd in beslag neemt.

Nadelen:

- Voor locaties waar meer dan drie evenementen per jaar plaatsvinden, biedt de regeling in het Bor geen oplossing. Uit de jaarkalender voor evenementen binnen de gemeente Oss blijkt dat bijvoorbeeld in het centrum deze regeling niet is toe te passen. Daar zal dan toch weer een andere oplossing voor bedacht moeten worden.

Projectafwijkingsbesluit

Als het bestemmingsplan zelf geen regels bevat om van het plan af te wijken en de afwijking via het Bor biedt geen oplossing, dan kan een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 sub c Wabo worden verleend met toepassing van art. 2.1 lid 1 sub c j° 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo.

Aan de omgevingsvergunning moet een goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag worden gelegd. Dit is inhoudelijk te vergelijken met de toelichting van het bestemmingsplan.

Op deze afwijkingsmogelijkheid is de UOV van toepassing. De UOV staat beschreven in afdeling 3.4 Awb.

Voordelen:

- Doordat deze afwijkingsbevoegdheid kan worden toegepast, kunnen evenementen toch op een niet daarvoor bestemde locatie worden gehouden.

Nadelen:

- Deze procedure duurt lang en is ingewikkeld. Er moet een moeilijke procedure worden gevolgd en een ruimtelijke onderbouwing worden aangeleverd voor elk individueel verzoek.

Regeling in huidige bestemmingsplannen van de gemeente Oss

Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek is het grootste gedeelte van de bestemmingsplannen van Oss nader bekeken. De reden hiervoor is te weten te komen hoe evenementen op dit moment in de bestemmingsplannen zijn geregeld. Na het analyseren van de plannen kan de conclusie worden getrokken dat evenementen in de huidige bestemmingsplannen niet goed zijn geregeld. In de meeste plannen is in de bestemmingsbeschrijving wel aangegeven waar evenementen zijn toegestaan. Er zitten echter een aantal plannen tussen waarin helemaal niets is geregeld met betrekking tot evenementen. Evenementen zijn tevens in geen enkel bestemmingsplan nader gedefinieerd. Ook is er niets vastgelegd met betrekking tot hetgeen in de jurisprudentie is bepaald, namelijk hoeveel evenementen per jaar georganiseerd mogen worden, de soort, de duur en de maximale bezoekersaantallen van het evenement. De bestemmingsplannen van de gemeente Oss sluiten niet aan bij de eisen die in recente jurisprudentie zijn neergelegd. Ook de plannen die dit jaar zijn geactualiseerd, voldoen niet aan de criteria die de ABRvS stelt.

Eindconclusie

Uit de jurisprudentie blijkt dat ruimtelijk relevante evenementen in het bestemmingsplan moeten worden geregeld. De manier waarop dit moet gebeuren is echter zeer onduidelijk. De aspecten die moeten worden geregeld worden wel aangegeven, maar wat deze aspecten moeten inhouden blijkt niet uit de jurisprudentie. Slechts twee aspecten zijn enigszins uitgewerkt.

Uit gesprekken met diverse medewerkers binnen de gemeente Oss werd duidelijk dat de gemeente juist wil dereguleren. Ondernemers vragen om minder regels, minder bureaucratie. Begin volgend jaar wordt daarom binnen de gemeente gestart met het project 'Ontslakken'. Hierbij wordt gekeken of, en zo ja hoe, de regeldruk binnen de gemeente moet worden verminderd. Ook op het gebied van evenementen is dit een actueel discussiepunt. Op het moment wordt er gewerkt aan een nieuw evenementenbeleid waarin de deregulering duidelijk naar voren komt. De gemeente Oss wil zoveel mogelijk evenementen toestaan en zo min mogelijk beperkingen opleggen aan het houden van evenementen. Het planologisch vastleggen van bepaalde evenementen staat dus lijnrecht tegenover de tendens om minder te regelen.

De gemeenteraad kan er voor kiezen om de jurisprudentie naast zich neer te leggen en niets te regelen met betrekking tot evenementen. Ten tijde van het onderzoek waren er namelijk nog geen concrete handavingsverzoeken bekend. Het is dus de vraag of de gemeente juridische risico's loopt wanneer zij ruimtelijk relevante evenementen niet planologisch regelt. Wel wordt opgemerkt dat omwonenden steeds vaker bezwaar maken tegen het houden van evenementen. Een afwachtende houding van de gemeenteraad kan dus leiden tot mogelijke juridische risico's. Deze risico's kunnen als gevolg hebben dat evenementen niet door kunnen gaan. Dit is nadelig voor de gemeente. Evenementen zijn namelijk economisch en cultureel gezien van belang voor Oss, met name omdat dit een gemeente is die moet concurreren met andere gemeenten in de regio.

Op de vraag: *'Moeten de bestemmingsplannen van de gemeente Oss naar aanleiding van recente jurisprudentie over evenementen worden aangepast, zodat deze voldoen aan de eisen die in de jurisprudentie zijn neergelegd, en zo ja in welke mate en op welke wijze?'*, kan naar aanleiding van dit onderzoek worden geantwoord dat de bestemmingsplannen van de gemeente Oss inderdaad moeten worden aangepast.

Oss is als gemeente geconfronteerd met de nieuwe informatie vanuit de jurisprudentie en moet hier dus iets mee doen. Er zijn nog geen uitspraken van de ABRvS over wat wel of geen goede regeling is. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft hierop geen antwoord. Hierdoor is er nog veel onzekerheid op dit gebied.

Wanneer de jurisprudentie meer is uitgekristalliseerd zal hierover meer duidelijkheid komen. Op dit moment zal de gemeenteraad na moeten denken over een regeling die aansluit bij de jurisprudentie, maar ook ruime mogelijkheden biedt tot het houden van evenementen binnen de gemeente.

In de volgende paragraaf wordt aangegeven op welke wijze de bestemmingsplannen zouden kunnen worden aangepast.

7.2 Aanbevelingen

Om juridische risico's te voorkomen moeten ruimtelijk relevante evenementen binnen de gemeente Oss planologisch worden geregeld. De meest geschikte oplossing voor de gemeente is een regeling in het bestemmingsplan opnemen. Het opstellen van een parapluplan is het meest efficiënt. Deze scriptie geeft handvatten in de vorm van een begripsomschrijving en een matrix. Deze kunnen worden gebruikt bij de uitwerking van een regeling in het bestemmingsplan.

Omdat er in Oss zo min mogelijk beperkingen opgelegd dienen te worden aan evenementen, is het belangrijk om bij het opstellen van de regeling hierin de ruimte te zoeken. Dit kan op twee manieren; door te kiezen voor een ruime begripsbepaling, of door te kiezen voor een scherpere begripsbepaling, maar waarbij vervolgens in het bestemmingsplan ruime mogelijkheden kunnen worden geboden voor het toestaan van evenementen. De regeling van de gemeente Rijssen-Holten kan worden gebruikt als voorbeeld bij het opstellen van een regeling voor Oss.

- Er dient een omschrijving van het begrip 'evenement' in de begripsbepaling opgenomen te worden. Er zijn twee mogelijkheden om het begrip te omschrijven:
 1. Er kan worden gekozen voor een ruime definitie, die als volgt luidt:

Evenement

Elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, die al dan niet met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld maandelijks, jaarlijks of jaaroverstijgend) plaatsvindt en/of die gedurende ten minste 72 uur plaatsvindt (inclusief opbouwen en afbreken), met uitzondering van evenementen bedoeld in art. 2.24 APV.

Door deze omschrijving te gebruiken, zijn er veel evenementen toegelaten. Dit is ook wat de gemeente Oss graag wil; zoveel mogelijk evenementen faciliteren. Het nadeel is dat er op deze manier mogelijk evenementen niet als ruimtelijk relevant worden getoetst, terwijl ze dat wel zijn als gevolg van de grootte of de aard van het evenement bijvoorbeeld. Hierbij kan dan gedacht worden aan een eenmalig motorcrossevenement dat weliswaar maar twee dagen duurt, maar dat vanwege de omvang wel degelijk als ruimtelijk relevant aangemerkt zou moeten worden.

2. Er kan ook worden gekozen voor een scherpere omschrijving:

1.15 Evenementen

elke voor publiek toegankelijke verrichting, georganiseerde gebeurtenis, openluchtmanifestatie, (thema-)dag of week en/of herdenking die al dan niet met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld maandelijks, jaarlijks of jaar overstijgend) plaatsvindt;

a. waardoor het normaal maatschappelijk gebruik van de gronden niet mogelijk is gedurende:

1. tenminste één aaneengesloten periode van 24 uur (inclusief het opbouwen en afbreken):
of

2. tenminste twee niet opeenvolgende dagen of vier niet opeenvolgende dagdelen:

en:

b. met een omvang van meer dan 250 bezoekers/deelnemers/toeschouwers/gasten gelijktijdig aanwezig;

en:

c. met een langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (Lar,lt) van meer dan 40 dB(A) op de gevel van de dichtst bij gelegen woningen om en nabij het (evenementen)terrein.

In deze begripsbepaling zie je de aspecten 'duur' en 'frequentie' terug, maar ook de aspecten 'aantal bezoekers' en 'soort evenement wat betreft het geluidsaspect'.

- Het is wenselijk om een onderscheid in gebieden te maken voor de gemeente Oss. Met behulp van een locatiematrix kan worden bepaald in welk gebied bepaalde categorieën evenementen zijn toegestaan. Wanneer de matrix is ingevuld, kan deze worden gebruikt bij de verdere opstelling van de regeling.
 - Op de verbeelding van de gemeente Oss moeten de verschillende gebieden, zoals uitgewerkt in de locatiematrix, worden aangegeven. De gebieden waar evenementen zijn toegestaan, krijgen een dubbelbestemming en kunnen worden benoemd als 'Waarde-Evenemententerrein'. Hierbinnen worden vervolgens gedeelten aangeduid als 'specifieke vorm van cultuur en ontspanning'. Deze worden gespecificeerd naar de zwaarte van de evenementen die vervolgens worden toegestaan.
Naast de verbeelding dient een bestemmingsomschrijving in de regels te worden opgenomen. Ook moet worden uitgewerkt wat er onder de verschillende categorieën evenementen moet worden verstaan.
 - Voorafgaand aan het opstellen van de regeling dient de gemeenteraad onderzoek te verrichten naar de gevolgen van evenementen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden, omliggende bedrijven en winkels en voor de nabijgelegen natuur. Het onderzoek betreft in ieder geval de volgende aspecten:
 - Geluid
 - Verkeer en parkeren
 - Natuur
 - Hinder
 - Bodem
- Op basis van het onderzoek moet de raad motiveren in welke gebieden welke categorie evenementen zijn toegestaan.
- De organisatoren van evenementen zullen moeten worden geïnformeerd over de stand van zaken. Er moet worden aangegeven wat er op dit moment speelt en dat het voornemen om te dereguleren dus wordt beperkt door de recente jurisprudentie.

8. Evaluatie

Dit hoofdstuk geeft een terugblik op het verloop van het afstudeeronderzoek en op het eindresultaat. Het onderzoeksplan was de basis voor het onderzoek. In opdracht van de afstudeerorganisatie is er een centrale vraag opgesteld met betrekking tot het planologisch regelen van ruimtelijk relevante evenementen binnen de gemeente Oss. Hieraan zijn tevens deelvragen toegevoegd welke in het rapport worden beantwoord.

Voor het uitvoeren van het onderzoek is vooral de jurisprudentie geraadpleegd. Hierbij was een lastig punt dat de Raad van State aangeeft dat er aspecten geregeld moeten worden met betrekking tot ruimtelijk relevante evenementen, maar dat niet duidelijk blijkt wat de aspecten inhouden. Wanneer is een evenement grootschalig? Wanneer gaat het om een 'gevoelig' gebied waar evenementen worden gehouden? Dat zijn vragen die naar voren kwamen tijdens het opstellen van het onderzoeksrapport. Elke situatie is weer anders en de gemeente Oss moet zelf nadenken over hoe zij de aspecten in de bestemmingsplannen gaat invullen en uitwerken. Wanneer de jurisprudentie verder is uitgekristalliseerd zal hierover meer duidelijkheid komen.

In dit onderzoek zijn knelpunten en discussiepuntenesignaleerd. Het is voor Oss van belang om deze punten nader te bekijken en/of te onderzoeken en deze mee te nemen bij het opstellen van de regeling. In verband met het gebrek aan tijd en de complexiteit van het opstellen van een volledige regeling, biedt deze scriptie 'slechts' handvatten die kunnen worden gebruikt bij de uitwerking van een regeling in het bestemmingsplan.

Literatuurlijst

Literatuur

Van Buuren e.a. 2010

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht Juridisch Onderzoek*, Den Haag: Boom uitgevers 2011

Jurisprudentieregister

Raad van State

ABRvS 13 april 2005, nr. 200405311/1
ABRvS 05 januari 2011, nr. 200904136/1/R3
ABRvS 16 februari 2011, nr. 200903724/1/R3
ABRvS 13 juli 2011, nr. 201008514/1/M3,
ABRvS 29 februari 2012, nr. 201002029/1/T1/R2
ABRvS 20 juni 2012, nr. 201109470/1/R4
ABRvS 22 augustus 2012, nr. 201101467/1/R2
ABRvS 23 mei 2012, nr. 201105405/1/R3
ABRvS 05 december 2012, nr. 201200385/1/T1/R2
ABRvS 20 februari 2013, nr. 201204384/1/T1/R4
ABRvS 10 juli 2013, nr. 201205962/1/R3
ABRvS 12 juni 2013, nr. 201211545/1/R
ABRvS 07 augustus 2013, nr. 201300815/1/R4

Rechtbanken

Rechtbank Almelo voorzieningenrechter 07 augustus 2009, LJN: BJ5292

Internetbronnen

www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/jaarlijkse-grote-evenementen-in-bestemmingsplan.79436.lynkx > laatst geraadpleegd op 10-09-2013

http://ruimtelijkeplannen.rijssen-holten.org/plannen/NL.IMRO.1742.BPP2012001-/NL.IMRO.1742.BPP2012001-0301/t_NL.IMRO.1742.BPP2012001-0301_7.3.html> laatst geraadpleegd op 16-09-2013

www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/5437-nog-steeds-onnodig-veel-regels-in-gemeenten> laatst geraadpleegd op 20-09-2013

www.omgevingsjurist.nl/geluidshinder-van-evenementen-en-het-bestemmingsplan-evenemententerrein-apv-eengoedwoonenleefklimaat-omwonenden-planregels-ruimtelijke-relevantie-uitspraken-evenementen> laatst geraadpleegd op 25-09-2013

www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Oost-Brabant/Nieuws/Pages/Geen-Oktoberfest-Fruhshoppen-in-Son-en-Breugel.aspx> laatst geraadpleegd op 03-10-2013

www.hulpbijonderzoek.nl/centrale-vraagstelling> laatst geraadpleegd op 17-10-2013

www.oss.nl → gemeente en bestuur → organisatie → organisatiestructuur> laatst geraadpleegd op 21-10-2013

www.oss.nl → gemeente en bestuur → College, gemeenteraad en wijk- en dorpsraden → Hoe-werkt-het-gemeentebestuur?> laatst geraadpleegd op 21-10-2013

www.oisterwijk.nl/Docs-internet/Bouwen%20en%20Wonen/Bestemmingsplannen%20en%20projecten/Bestaande%20bestemmingsplannen/Bestemmingsplan%20Centrum%20Oisterwijk/herziening%20tbv%20evenementen.pdf> laatst geraadpleegd op 22-10-2013

www.bestemmingsplan.nl/inhoud%20bestemmingsplan.htm> laatst geraadpleegd op 22-10-2013

[www.rijssen-holten.nl/bronnen/VerslagenInternet.nsf/Images/2012-09-2012,+Grondgebied+/\\$File/f,+conceptregeling+parapluplan.pdf](http://www.rijssen-holten.nl/bronnen/VerslagenInternet.nsf/Images/2012-09-2012,+Grondgebied+/$File/f,+conceptregeling+parapluplan.pdf)> geraadpleegd op 23-10-2013

www.sliedrecht.nl/sliedr/up1/ZefbpzrleE_120621is_by_0706_Stationsgebied.pdf > laatst geraadpleegd op 23-10-2013

www.zeewolde.nl/document.php?m=21&fileid=5929&f=33d78be043afd7f004a1a101be56b1cb&attachment=0&c=2809> laatst geraadpleegd op 30-10-2013

www.gilzerijen.nl/internet/projectafwijkingbesluiten_3993/item/wat-is-een-projectafwijkingbesluit_35121.html> laatst geraadpleegd op 30-10-2013

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Oss/106410/106410_1.html> laatst geraadpleegd op 30-10-2013

www.roerdalen.nl/document.php?m=1&fileid=29797&f=f9519503575e27330227fe6ff3f506db&attachment=0&a=183> laatst geraadpleegd op 04-11-2013

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/wat-is-een-bestemmingsplan-en-wanneer-kan-ik-bezwaar-maken-tegen-een-bestemmingsplan.html> laatst geraadpleegd op 04-11-2013

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/regeldruk-bij-ondernemers> laatst geraadpleegd op 07-11-2013

www.ed.nl/regio/son-en-breugel/ijsfeest-son-en-breugel-afgelast-1.4088128> laatst geraadpleegd op 11-11-2013

www.ijsfeestsonenbreugel.nl> laatst geraadpleegd op 11-11-2013

www.bestemmingsplan.nl/goede%20ruimtelijke%20ordening.htm> laatst geraadpleegd op 18-11-2013

<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/Images/Heusden/i73538.pdf>> laatst geraadpleegd op 22-11-2013

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/wat-is-een-bestemmingsplan-en-wanneer-kan-ik-bezwaar-maken-tegen-een-bestemmingsplan.html?utm_campaign=sea-t-milieu-a-ruimtelijke_ordening_bestemmingsplan&utm_term=bestemmingsplan&gclid=CJyG0IKB-LoCFSiOwwod2BAAQg> laatst geraadpleegd op 22-11-2013

www.nu.nl/politiek/3489146/ombudsman-vindt-bureaucratie-grootste-probleem-.html> laatst geraadpleegd op 25-11-2013

www.nationaleombudsman.nl/onbegrijpelijke-overheid> laatst geraadpleegd op 25-11-2013

www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/samenleving-ontregeld-door-bureaucratie-overheid.1837032.lynkx> laatst geraadpleegd op 25-11-2013

www.ro-web.nl/2010/03/bestemmingsplan-regels/> laatst geraadpleegd op 28-11-2013

<https://gemeenteraad.denhelder.nl> → documenten → raadsinformatiebrieven → RI13.0065 Evenementen in bestemmingsplannen> laatst geraadpleegd op 12-12-2013

www.oss.nl → gemeente en bestuur → verordeningen en beleidsnota's → overzicht van alle vastgestelde beleidsnota's → evenementen> laatst geraadpleegd op 23-12-2013

Wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Besluit omgevingsrecht

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet ruimtelijke ordening