

Evaluatie procedure vergunningverlening Eilân Festival

Inhoud

1. Wat is er aan de hand?	2
2. Opzet evaluatieprocedure	2
3. Evenementenvergunning	3
3.1 Hoe werkt het?	3
3.2 Hoe is de procedure verlopen?	4
4. Omgevingsvergunning	4
4.1 Hoe werkt het?	4
4.2 Hoe is de procedure verlopen?	4
5. Uitspraken en reparatiefase	5
6. Juridisch advies	5
7. Bevindingen belanghebbenden	6
7.1 Organisator	6
7.2 Professioneel betrokken partijen	6
7.3 Bezwaarden	6
8. Conclusies	7
8.1 Evenementenvergunning	7
8.2 Omgevingsvergunning	8
9. Opdracht 2 raadsbesluit	9
10. Uitvoering	9
10.1 Soorten evenementen	9
10.2 Communicatie	10
10.3 Capaciteit	10
12 Regionale samenwerking	11
13. Aanbevelingen	11
13.1 Procesmanagement	11
13.2 Aanvraag vergunningen	11
13.3 Draagvlak	12
13.4 Beleidsregels	12
13.5 Evenementenvisie	12
14. Afsluitend	12

1. Wat is er aan de hand?

In 2019, van 12 tot en met 15 september, wil organisatiebureau Chasing the Hihat een muziek- en dancefestival organiseren op Terschelling rond het Meertje van Hee, dat deels in Natura 2000-gebied ligt. Het komt niet vaak voor dat op deze locatie dergelijke festiviteiten georganiseerd worden. Men verwacht ongeveer 6000 bezoekers.

In 2017 wordt door de organisator een eerste contact gelegd voor een aanvraag van een evenementenvergunning.¹ Uiteindelijk resulteert dit in een aanvraag in november 2018. De gemeente pakt de aanvraag op de gebruikelijke manier op. Gezien de duur van het festival, ongeveer tien dagen inclusief op- en afbouw van de voorzieningen, en de ligging nabij kwetsbare natuurgebieden, is eveneens een omgevingsvergunning noodzakelijk. Dit wordt ook aangegeven.²

Het organiseren van een dancefestival roept weerstand op bij een aantal inwoners en andere belanghebbenden. Uiteindelijk maken zij twee keer, in augustus en september 2019, de gang naar de rechter. Deze heeft de zaak wegens gebreken in de verleende vergunningen terugverwezen naar de gemeente. Als gevolg van de uitspraken heeft de organisator het festival afgeblazen op 7 september 2019.

De publiciteit rondom het festival is aanleiding voor de gemeenteraad om op 5 september 2019 een extra raadsvergadering (een interpellatiedebat) te beleggen om geïnformeerd te worden over de gang van zaken.

De raad heeft tijdens deze buitengewone raadsvergadering het volgende besluit genomen:

1. Het college op te dragen uiterlijk vóór 1-12-2019 de raad een evaluatierapport aan te bieden m.b.t. het verloop van de gevoerde procedures aangaande het festival Eilân.
2. Het college van B&W op te dragen, in goed overleg met de provincie Fryslân en de colleges van B&W van de andere Waddeneilanden, de raad uiterlijk op 1-12-2019 een voorstel te doen over de wijze waarop de thans ontstane situatie in de toekomst zo goed mogelijk voorkomen kan worden.³

2. Opzet evaluatieprocedure

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) heeft op 17 september 2019 een bestuursopdracht ter uitvoering van dit raadsbesluit vastgesteld.

Daarbij is, conform de opdracht van de raad, uitgesproken dat met name de procesmatige kant geëvalueerd wordt. Inhoudelijke beoordeling van de wenselijkheid van een festival is geen onderwerp van onderzoek.

Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd. Dit brengt uiteraard het risico met zich mee dat gesteld kan worden dat 'de slager zijn eigen vlees keurt'. Dit risico wordt onderkend, echter het doel van de evaluatie is om leerpunten te inventariseren en om processen aan te scherpen. De korte termijn waarbinnen het onderzoek gerealiseerd moet worden maakt dat

¹ Zie bijlage 1, mail 20 september 2017.

² Zie bijlage 2, mail 7 maart 2018.

³ Zie bijlage 3, Raadsbesluit d.d. 5 september 2019.

gekozen is voor een onderzoek in eigen beheer door de in augustus 2019 aangestelde directeur a.i. Deze is niet betrokken geweest bij de procedure rondom het festival.

De relevantie van de evaluatie is toekomstgericht: naar verwachting zal het aantal aanvragen voor het houden van festivals toenemen. Dit is een landelijke trend die voor bijzondere locaties, zoals Terschelling, zeker van toepassing kan zijn.

De gemeente Terschelling wil zich voorbereiden op deze aanvragen met behulp van transparante en heldere procedures. Het getuigt van goed bestuur als de belangen van alle stakeholders helder en inzichtelijk betrokken worden in het proces.

Ten behoeve van de uitvoering van deel 1 van het raadsbesluit, het opstellen van een evaluatierapport, is op basis van documenten, agenda's en mails een uitgebreide chronologische tijdlijn geïnventariseerd.⁴

Dit overzicht is gebruikt om te toetsen of tijdig de juiste handelingen zijn verricht en moet bijdragen aan een transparant evaluatieproces.

Opmerking verdient dat een deel van de tijdlijn gebruikte documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur niet openbaar is.

Daarnaast is met stakeholders gesproken over hun bevindingen tijdens het proces van vergunningverlening. Stakeholders zijn zowel professionele organisaties, zoals provincie en Fumo, als inwoners en andere belanghebbenden. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan betrokkenen zijn voorgelegd ter verificering. De verslagen zijn opgenomen in de bijlagen.⁵ De input van de provincie is laat binnen gekomen en geeft geen ander zicht op de al bekende informatie. De reactie is wel als bijlage opgenomen.⁶

Op 18 november heeft op initiatief van de gemeente een evaluatiebijeenkomst plaatsgevonden van alle betrokken organisaties. Ook dit verslag is toegevoegd in de bijlage.⁷

De rapportage is compact gehouden. Uitgebreide procesbeschrijvingen en een tijdlijn zijn in de bijlagen opgenomen.

3. Evenementenvergunning

3.1 Hoe werkt het?

Het vergunningenproces bevat in feite twee zelfstandige aanvragen: een aanvraag evenementenvergunning en een aanvraag omgevingsvergunning, elk met een eigen procedure en onderscheidende bevoegdheden.

De evenementenvergunning is een Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) vergunning en een bevoegdheid van het bestuursorgaan 'burgemeester'.⁸ De aanvraag wordt getoetst op aspecten van openbare orde, overlast, verkeersveiligheid, zedelijkheid en gezondheidsrisico's en milieuaspecten (afval, lozen van afvalwater, geluid etc.) Bij grote evenementen (categorie C) vraagt de gemeente over deze aspecten aan onder andere de politie en de Veiligheidsregio Fryslân de gebruikelijke adviezen.

⁴ Zie bijlage 4, tijdlijn.

⁵ Zie bijlage 5 tot en met 8, gespreksverslagen.

⁶ Zie bijlage 12.

⁷ Zie bijlage 9, verslag 18 november 2019. Dit verslag is nog niet definitief vastgesteld en betreft dus een concept.

⁸ De leges voor een evenementenvergunning bedragen € 14,50.

3.2 Hoe is de procedure verlopen?

Op 28 november 2018 vraagt de organisator een evenementenvergunning aan. In januari 2019 vindt het eerste officiële vooroverleg plaats met betrokken partijen, in april volgt een tweede. Tussentijds is er geregeld contact tussen betrokken partijen, onder andere over aanvullende stukken die de organisator moet leveren in verband met advisering door organisaties als de politie en Veiligheidsregio.

Nadat alle adviezen ontvangen zijn, komt de evenementenvergunning op 6 juni 2019 ter inzage te liggen. Hierop komt een aantal zienswijzen binnen. De termijn van terinzagelegging eindigt op 18 juli 2019. Op 12 augustus 2019 wordt de evenementenvergunning verleend. Hierin is een aantal wijzigingen opgenomen ten opzichte van de concept evenementenvergunning, zo wordt opgenomen dat er geen opbouwactiviteiten mogen plaatsvinden voordat de omgevingsvergunning is verleend. De ingediende zienswijzen brengen één wijziging mee: de zienswijze van de organisatie heeft tot gevolg dat de geluidsnormen worden aangepast.

Vervolgens wordt op 13 augustus 2019 de reactie op de zienswijzen verstuurd.

De wenselijkheid van een dergelijk grootschalig festival is formeel niet aan de orde geweest bij het behandelen van de aanvraag evenementenvergunning. De gemeente Terschelling kent geen evenementenbeleid, noch een vastgestelde visie. Er is dus geen toetsingskader bestuurlijk vastgesteld waarbij de wenselijkheid van een evenement een afwegingscriterium is. Het Eilandakkoord 2018-2022 bevat het voornemen een evenementenvisie te ontwikkelen om aanvragen voor evenementen te kunnen toetsen in samenspraak met marketing en promotie.⁹

4. Omgevingsvergunning

4.1 Hoe werkt het?

Voor het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan is een omgevingsvergunning vereist. Het verlenen van een omgevingsvergunning is een bevoegdheid van het college. Wanneer activiteiten in een natuurgebied plaats vinden waarvoor geen vergunning/ontheffing op grond van de Wet Natuurbescherming is aangevraagd, is een verklaring van geen bedenkingen van de provincie nodig en moet de uitgebreide procedure voor het verlenen van een omgevingsvergunning gevolgd worden. Voor deze procedure staat in beginsel zes maanden. Hierin wordt getoetst of de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In de verklaring van geen bedenkingen beoordeelt de provincie natuuraspecten. De doorlooptijd voor een dergelijke verklaring is maximaal 8 weken. Zonder deze verklaring kan het college van burgemeester en wethouders geen omgevingsvergunning verlenen.

4.2 Hoe is de procedure verlopen?

De omgevingsvergunning is op 28 februari 2019 aangevraagd. De FUMO vraagt op 6 maart 2019 bij de provincie na of er een verklaring van geen bedenkingen benodigd is. Op 27 maart 2019 geeft de provincie aan dat er inderdaad een verklaring van geen bedenkingen afgegeven moet worden. Diezelfde dag wordt de verklaring van geen bedenkingen aangevraagd bij de provincie.

⁹ 'Krachtig Terschelling, Eilandakkoord 2018-2022', p. 9.

In mei 2019 is er een aantal keer contact tussen de provincie en organisator over het aangeleverde ecologisch rapport en volgen enkele aanvullingen. Ook in juni volgen nog enkele aanvullingen en wordt een nieuwe ecologische toets aangeleverd bij de provincie. Vervolgens worden in juli nog enkele aanvullende vragen gesteld door de provincie. Op 19 juli 2019 wordt de concept verklaring van geen bedenkingen afgegeven door de provincie.

Op 25 juli 2019 wordt in de Terschellinger gepubliceerd dat de ontwerp omgevingsvergunning ter inzage ligt. Op 1 augustus 2019 volgt een rectificatie vanwege het ontbreken van het correspondentieadres van de gemeente. Het gevolg hiervan is dat de zienswijzentermijn niet tot 7, maar tot 13 september 2019 loopt.

Omdat de omgevingsvergunning niet tijdig verleend kan worden, neemt het college op 26 augustus 2019, op advies van de extern juridisch adviseur, een gedoogbeslissing op basis van een bepaling in de evenementenvergunning, zodat de opbouw van het festivalterrein plaats kan vinden.

5. Uitspraken en reparatiefase

Op 29 augustus 2019 schorst de voorzieningenrechter de evenementenvergunning, de organisator dient een aanvraag te doen voor een geluidsontheffing op grond van artikel 4.6 APV en de voorschriften met betrekking tot geluid moeten strenger worden. Aansluitend heeft hij aangegeven dat ook de evenementenvergunning geschorst blijft tot dat de omgevingsvergunning is verleend, omdat in de ecologische beoordeling een passende beoordeling ontbreekt vanwege de stikstofuitstoot die door het evenement veroorzaakt kan worden.

De organisator levert daarom een gewijzigde aanvraag evenementenvergunning in, waarna o.a. politie en Veiligheidsregio herziene adviezen aanleveren. Op 5 september 2019 wordt een aangepaste evenementenvergunning verleend en een ontheffing voor geluidshinder.

Deze uitspraak leidt ook tot aanpassingen in de aanvraag omgevingsvergunning. Op advies van de provincie is het festivalterrein buiten Natura 2000- en stiltegebied komen te liggen en is geen verklaring van geen bedenkingen meer nodig voor het afgeven van een omgevingsvergunning. Hiermee kwam de aanvraag in de reguliere procedure terecht en kon deze snel worden afgehandeld. Op 6 september 2019 om 00.15 uur wordt een omgevingsvergunning verleend. Deze wordt later op de dag geschorst door de voorzieningenrechter.

6. Juridisch advies

De complexiteit van de evenementenvergunning in combinatie met de omgevingsvergunning en de juridische impact van de geuite bezwaren is de directe aanleiding voor de gemeente geweest om extern juridisch advies in te winnen bij advocatenkantoor Stibbe. In het vervolgproces volgen beide bestuursorganen - burgemeester en college - in hun besluitvorming de advisering van Stibbe.¹⁰

¹⁰ De inhuur van een extern juridisch adviseur heeft ca. € 82.000,- gekost. Dit is gedekt in de 2^e bestuursrapportage 2019.

7. Bevindingen belanghebbenden

7.1 Organisator

De vertegenwoordiger van organisator Chasing the Hihat is positief over de afhandeling van de aanvraag evenementenvergunning door de gemeente. Deze was al vroeg in concept klaar, dit gaf belanghebbenden voldoende ruimte voor het indienen van zienswijzen en de gemeente voor de afhandeling er van. Dit ervaart hij bij andere gemeenten in het land anders.

Bij de omgevingsvergunning heeft hij het proces anders ervaren. In zijn ogen is er laat aangegeven dat een omgevingsvergunning nodig was.¹¹ Ook kende het proces een lange looptijd. Daarnaast had hij ook graag meer contact gehad over de voortgang van de aanvraag omgevingsvergunning.

Achteraf vindt hij dat de gemeente beter had kunnen adviseren om vroegtijdig een vergunning/ontheffing aan te vragen in het kader van de Wet Natuurbescherming. Hij adviseert de gemeente dan ook om nooit meer een omgevingsvergunning te laten aanvragen waarin ecologie een rol speelt.¹²

7.2 Professioneel betrokken partijen

De betrokken jurist BRIKS van de FUMO geeft aan dat het verstandig was geweest wanneer de evenementen- en omgevingsvergunning gelijktijdig aangevraagd waren. Het was goed geweest duidelijkheid te hebben over de omgevingsvergunning voordat men de evenementenvergunning verleende. Daarnaast adviseert hij een werkgroep van deskundigen bij elkaar te hebben, zodat betrokkenen op voorhand kunnen acteren.¹³

De adviseur Leefomgeving van de FUMO heeft de samenwerking als prettig ervaren, maar vond dat hij laat betrokken is. Wat hem is opgevallen, is dat geluid eerst geen onderdeel uit maakte van de vergunning en dat de ontheffing voor het stiltegebied ook pas laat aangevraagd is. Daarnaast was hij graag eerder op de hoogte geweest van de (voorgenomen) wijzigingen in de aanvraag.

Hij concludeert dat het ontbreken van beleidsregels voor geluid en het ontbreken van evenementenbeleid de vergunningverlening bemoeilijkt heeft. Ook lijkt het hem van belang dat de provincie beleid opstelt voor het afgeven van een ontheffing voor het stiltegebied. Momenteel zijn daar geen duidelijke criteria voor.¹⁴

Ook de vertegenwoordiger van de politie geeft aan dat het ontbreken van een evenementenbeleid hen veel werk bezorgd heeft. Door het ontbreken van dit toetsingskader is er veel tijd gaan zitten in het beoordelen op detailniveau.¹⁵

7.3 Bezwaarden

Niet alle personen die een zienswijze hebben ingediend dan wel de gang naar de rechter hebben gemaakt, hebben hun bevindingen gedeeld tijdens het door de gemeente georganiseerde interview. Enkelingen hebben afzonderlijk schriftelijk gereageerd.

Kern van de boodschap van alle aanwezige bezwaarden is dat de gemeente geen

¹¹ Op 7 maart 2018 en 26 februari 2019 is de organisatie hier op geweest.

¹² Zie bijlage 5, gespreksverslag.

¹³ Zie bijlage 6, gespreksverslag.

¹⁴ Zie bijlage 9, gespreksverslag. Dit verslag is nog niet definitief vastgesteld en betreft dus een concept.

¹⁵ Zie bijlage 9, gespreksverslag. Dit verslag is nog niet definitief vastgesteld en betreft dus een concept.

inhoudelijke afweging heeft gemaakt over de wenselijkheid van een dergelijk festival en dat inwoners in het geheel niet voorafgaand betrokken zijn geweest. Dit laatste gaf de indruk dat zaken 'ondergronds' geregeld werden.

Daarnaast vindt men dat de vergunningverlening op een zodanige wijze moet gebeuren dat een burger op een ordentelijke manier kan reageren en dat voorkomen moet worden dat de beslistermijn afloopt op het moment dat het festival al heeft plaats gevonden. De rechtsbescherming van belanghebbenden vraagt tijdens het gehele proces aandacht.

Waar zij wel tevreden over zijn, is het feit dat de burgemeester de organisator een brief heeft gestuurd waarin hij heeft aangegeven dat de kaartverkoop zonder een van kracht zijnde evenementenvergunning voor eigen risico van de organisator was.¹⁶

De juridisch adviseur van een aantal bezwaarmakers geeft een aantal procedurele punten aan: zo is onder andere het vergunningproces te laat gestart, is er niet naar de inhoud van het festival gekeken en niet naar de inwoners geluisterd, klopten er zaken in het ecologisch rapport niet en had men niet voor de route van het aanvragen van een verklaring van geen bedenkingen moeten gaan.

Hij geeft aan dat er voortaan eerder met het vergunningetraject gestart zal moeten worden om de procedure op de juiste wijze te kunnen doorlopen. Daarnaast lijkt het hem zinloos te proberen om de locatie rondom het Duinmeertje van Hee een festival te vergunnen: vanwege de Natura 2000 bestemming en de stikstofdepositie gaat dit altijd vast lopen. Tot slot geeft hij aan dat er overeenstemming over de wenselijkheid van het festival op het eiland zou moeten zijn.¹⁷

8. Conclusies

8.1 Evenementenvergunning

Het proces rondom de evenementenvergunning is op een ordentelijke wijze doorlopen. Al in een vroegtijdig stadium zijn de contacten tussen de organisatie en gemeente tot stand gekomen. Zo is de eerste kennismaking in oktober 2017 geweest en is in maart 2018 contact geweest over de stand van zaken. Hierbij is vanuit de gemeente aangegeven dat de gemeente de conceptaanvraag voor de evenementenvergunning graag tegemoet zag, zodat men de organisator meer duidelijkheid kon geven over de haalbaarheid van de plannen. Daarbij wordt ook aangegeven dat de organisator een omgevingsvergunning moet aanvragen en dat het verstandig is contact op te nemen met de FUMO over de te volgen procedure.

Nadat een conceptaanvraag evenementenvergunning in mei 2018 wordt ontvangen, wordt het recreatieplatform om advies gevraagd en organisaties als de VRF en politie op de hoogte gesteld. Naar aanleiding van alle opmerkingen vanuit de organisaties volgt de definitieve aanvraag evenementenvergunning eind november 2018 en worden de betrokken organisaties een week later gevraagd advies uit te brengen. Alle reguliere adviezen over openbare orde, veiligheid, verkeersoverlast en milieuaspecten gezondheid zijn tijdig binnengekomen en meegenomen. De concept evenementenvergunning wordt tijdig ter inzage gelegd, zodat er voldoende ruimte is voor het indienen van zienswijzen en de beoordeling hiervan. De evenementenvergunning wordt ruim een maand voordat het

¹⁶ Zie bijlage 7 Gespreksverslag en bijlage 10, brief H. Gorter.

¹⁷ Zie bijlage 8, gespreksverslag.

evenement zal plaatsvinden afgegeven. Dit gaf bezwaarden de kans om rechtsbescherming in te roepen.

Wanneer de organisatie in februari 2019 start met de kaartverkoop, zijn er nog geen vergunningen afgegeven. De burgemeester laat de organisatie weten dat het starten met de kaartverkoop voor eigen verantwoordelijkheid van de organisator is en geen garantie geeft voor het afgeven van een evenementenvergunning.

Wat wel aan te merken is op de afgegeven evenementenvergunning, zijn de voorschriften omtrent geluid. Dit gebrek is na de eerste uitspraak van de rechter geheeld. Een ander punt van aandacht is dat in de definitieve evenementenvergunning de voorwaarde is opgenomen dat er geen opbouwactiviteiten mochten plaatsvinden voordat de omgevingsvergunning is verleend. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 8.2

Tot slot heeft men door het ontbreken van een evenementenvisie of –beleid geen inhoudelijke afweging over de wenselijkheid van het evenement kunnen maken. Het ontbreken van deze afweging heeft voor een hoop onbegrip en verwarring onder eilanders en toeristen gezorgd.

De breed gedragen motivering van bezwaarmakers is dat een dancefestival geen recht doet aan de natuur, de rust en de ruimte die men zo waardeert op Terschelling.

8.2 Omgevingsvergunning

Nadat de organisatie er in maart 2018 op gewezen is dat zij een omgevingsvergunning moesten aanvragen om het gebied te kunnen gebruiken voor het evenement, is de organisatie door de gemeente hier in februari 2019 nogmaals aan herinnerd. Een eerdere herinnering had mogelijk kunnen voorkomen dat de termijnen krap werden, al is de aanvraag omgevingsvergunning uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de organisator. Vervolgens is de voortgangsbewaking bij de aanvraag omgevingsvergunning onvoldoende geweest, waarbij de onervarenheid met dergelijke complexe aanvragen van de medewerkers van de gemeente Terschelling een rol gespeeld heeft. De medewerkers van de FUMO hebben echter ook aangegeven de aanvraag in eerste instantie niet als ingewikkeld of risicovol te hebben gezien.

Nadat de provincie de verklaring van geen bedenkingen afgeeft, wordt op 25 juli 2019 gepubliceerd dat de ontwerp-omgevingsvergunning ter inzage ligt. Deze publicatie wordt op 1 augustus 2019 gerectificeerd omdat het adres van de gemeente niet in de publicatie zelf is opgenomen. Over de noodzaak van deze rectificatie bestaat verschil van inzicht tussen de juridisch medewerker van de FUMO en de extern juridisch adviseur.

Het gevolg is dat de termijn voor het indienen van een zienswijze pas eindigt op 13 september 2019, wanneer het festival al plaats zou vinden. Hierdoor werd het onmogelijk nog op ingediende zienswijzen te reageren voordat het festival plaats zou vinden. Dit geeft bij bezwaarmakers het gevoel dat zij niet serieus genomen worden.

Omdat er activiteiten in een natuurgebied zouden plaatsvinden en het bestemmingsplan dit niet toestaat, is de organisator geadviseerd een omgevingsvergunning aan te vragen. Hiervoor is een verklaring van geen bedenkingen van de provincie nodig. Achteraf beschouwd, was het verstandiger geweest de organisator te adviseren een ontheffing/vergunning in het kader van de wet Natuurbescherming aan te laten vragen en na afgifte hiervan een omgevingsvergunning. Er is dan geen verklaring van geen bedenkingen meer nodig.

Het voordeel hiervan is dat er eerder duidelijkheid over de te volgen procedure bestaat voor de aanvrager. Indien blijkt dat de vergunning/ontheffing niet kan worden verleend, zal de omgevingsvergunning evenmin (kunnen) worden verleend. Men hoeft dan geen tijd en geld te steken in het uitwerken van een aanvraag omgevingsvergunning.

Nadat men een vergunning/ontheffing in het kader van de wet Natuurbescherming heeft ontvangen, kan in de meeste gevallen de reguliere omgevingsvergunningprocedure gevolgd worden.

Een bijkomend voordeel is dat deze route relatief snel zal zijn, aangezien zowel de procedure inzake de Wet natuurbescherming-ontheffing/vergunning als de reguliere omgevingsvergunningprocedure in beginsel een doorlooptijd kennen van acht weken. Dit in tegenstelling tot de uitgebreide procedure van de omgevingsvergunning: in beginsel 26 weken.

Een ander punt is de voorwaarde in de evenementenvergunning over opbouwactiviteiten in samenhang met de omgevingsvergunning. In principe kennen de evenementen- en omgevingsvergunning beide hun eigen procedure en onderscheidende bevoegdheden, maar door het opnemen van deze bepaling ontstond een koppeling tussen beide vergunningen, terwijl de procedures onafhankelijk van elkaar doorlopen waren. Dit heeft het onderscheid tussen beide vergunningen lastig gemaakt.

Dit komt ook terug in de uitspraak van de rechter. Hij geeft in zijn uitspraak aan dat er twee grote gebreken kleven aan de evenementenvergunning: geluidsoverlast en de bescherming van de natuur. De geluidsnormen zijn daarop aangepast in de gewijzigde evenementenvergunning.

De binding met de ecologische toets aan de evenementenvergunning is echter vreemd. Milieu, zoals dat in de APV bedoeld wordt, gaat over het schoon achterlaten van een terrein, en voorkomen van schade. In voorschriften over de aanwezigheid van afvalbakken, toiletvoorzieningen, hekken en beveiliging worden deze voorwaarden vastgelegd.

De rechter heeft in deze uitspraak milieu op een wijze geïnterpreteerd, die nadrukkelijk geen onderdeel uitmaakt van de evenementenvergunning.

De provincie heeft volgens de rechter niet getoetst of de effecten op het Natura 2000-gebied ook significant waren, daar had de gemeente beter op toe moeten zien. De rechter trekt het advies van de provincie op dit onderdeel dus in twijfel. Dit zou betekenen dat de gemeente de advisering door andere partijen moet controleren. Dat kan nooit de bedoeling zijn van een advies.

9. Opdracht 2 raadsbesluit

De raad heeft aangegeven een voorstel te willen ontvangen over de wijze waarop de thans ontstane situatie in de toekomst zo goed mogelijk voorkomen kan worden, waarbij overlegd is met de colleges van de andere Waddeneilanden en de provincie.

10. Uitvoering

10.1 Soorten evenementen

De gemeente Terschelling kent jaarlijks ongeveer 130 evenementen van groot (Oerol) tot klein (rommelmarkt of strandzeilen). Het gaat hier meestal om evenementen die minder dan 1000 deelnemers en/of publiek trekken. Voor zover deze niet in natuurgebieden

plaatsvinden, kan afgewogen worden of deze vrijgesteld kunnen worden van het aanvragen van een omgevingsvergunning. De omvang en de duur maken geen grote inbreuk op de openbare orde en veiligheid.

Mochten ze in Natura 2000 gebieden plaatsvinden, dan worden ze doorverwezen naar de provincie voor een eventuele vergunning/ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming.

Er zijn ruwweg drie categorieën te onderscheiden.

- a. Eendaagse evenementen, die inclusief opbouw en afbraak nooit langer dan een dag duren.

Deze hebben in principe ook een omgevingsvergunning nodig. Voor alsnog wordt daar vanaf gezien, gezien de omvang van dergelijke evenementen en de lage impact, die zij hebben op de omgeving (bijvoorbeeld een hardloopwedstrijd of een rommelmarkt.)

- b. Eendaagse evenementen die inclusief opbouw en afbraak langer dan een dag duren. Deze evenementen zullen in alle gevallen een omgevingsvergunning nodig hebben. Waar nodig zal er ook een vergunning op grond van de Wet Natuurbescherming nodig zijn. Door deze vergunning aan te vragen wordt voorkomen dat natuur aanhaakt bij de omgevingsvergunning. In de meeste gevallen kan dan volstaan worden met de reguliere aanvraagprocedure voor een omgevingsvergunning, er is van de provincie geen verklaring van geen bedenkingen meer nodig. Natuur wordt immers via een ontheffing/vergunning van de provincie al gedekt.

- c. Meerdaagse evenementen.

Het gaat in dit geval om alle meerdaagse evenementen die op Terschelling plaatsvinden. Het gaat niet om omvang, want er bestaan ook kleine meerdaagse evenementen. Het gaat om het feit dat ze op meerdere dagen plaatsvinden en dat alleen maakt al dat de impact op de omgeving groter is. Waar ze in Natura 2000-gebied of dicht bij Natura 200-gebied liggen, is een vergunning op grond van de Wet Natuurbescherming meestal noodzakelijk.

Het Oerol festival is op ons eiland een evenement van de 'buitencategorie'. In september 2019 is overleg met de directie van Oerol gestart en is geadviseerd om bij de provincie een vergunning op grond van de Wet Natuurbescherming aan te vragen (grenzend aan Natura 2000) en vervolgens een omgevingsvergunning voor alle locaties, die Oerol gebruikt. De meeste locaties maken onderdeel uit van bestemmingsplannen, waar een binnenplanse afwijkingmogelijkheid voor evenementen in is opgenomen. In het bestemmingsplan Havengebied is die mogelijkheid niet opgenomen. Dat betekent dat er een uitgebreide procedure voor deze omgevingsvergunning noodzakelijk is. De raad moet hier een verklaring van geen bedenkingen voor afgeven. Omdat dit niet meer mogelijk is voor het komende festival, wordt hier voor de route van een tijdelijke omgevingsvergunning doorlopen, alleen geldig voor het komende festival. Dan gaat het opnieuw voor een reguliere procedure. In juni 2020 kan er vervolgens de normale procedure voor de komende jaren gevolgd worden. Voor de evenementenvergunning geldt dat deze voor 1 februari moet zijn aangeleverd.

10.2 Communicatie

Een soepel lopend proces vereist een goede communicatie naar alle belanghebbenden. Op voorhand zal een inventarisatie gemaakt worden van de doelgroepen en inhoud en momenten van communicatie. Proactief handelen kan bijdragen aan wederzijds begrip en acceptatie, alhoewel verschil van inzicht altijd kan blijven bestaan.

10.3 Capaciteit

Een aantal evenementen vindt over het hele eiland plaats. Dat betekent een behoorlijke uitbreiding van omgevingsvergunningaanvragen. Voor 2020 zijn dit ca. 50 stuks. Daar komt in een groot aantal van de gevallen ook nog een vergunning op grond van de Wet

Natuurbescherming bij. Dat betekent een forse lastenverzwaring voor de organisaties zoals de FUMO en de provincie.

Op dit moment kan niet worden voorzien hoeveel de benodigde extra capaciteit is. Door proactief en planmatig werken kunnen processen efficiënter voortgang vinden.

12 Regionale samenwerking

Op 18 november heeft naar aanleiding van de ervaringen met het Eilân festival ambtelijk overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van provincie, Fumo, Veiligheidsregio en provincie. De rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen zijn aan de orde geweest.

De algemene overtuiging was dat processen voortaan beter afgestemd moeten worden. Vervolg afspraken zijn voornamelijk toekomstgericht.

Op bestuurlijk niveau zal de burgemeester in overleg treden met het Dagelijks Bestuur van Samenwerkingsverband de Waddeneilanden (op 28 november 2019) en met de provincie. Doel is na te gaan of gezamenlijke procedures kunnen worden afgesproken.

13. Aanbevelingen

13.1 Procesmanagement

Voor een goede procesgang van zowel evenementenvergunning als omgevingsvergunning is het noodzakelijk om een procesmanager voor aanvragen van deze omvang (evenementen van meer dan 1000 personen) aan te wijzen. Deze procesmanager is de contactpersoon tussen betrokkenen en de gemeente op elk vlak. Voor organisatoren betekent dit één contactpersoon voor vragen en voortgangsbewaking.

Daarnaast is het van belang om een duidelijke planning op te stellen voor dergelijke evenementen en deze ook bekend te maken aan betrokken partijen. Zo is voor iedereen duidelijk welke stukken wanneer geleverd moeten zijn en kan een goede procesgang gewaarborgd worden.

Indien bezwaarden de gang naar de bestuursrechter maken en (bij een negatief besluit van die rechter) in hoger beroep gaan bij de Raad van State dan zullen de procedures in de praktijk nauwelijks of niet tijdig kunnen worden doorlopen. Deze situaties kunnen grotendeels worden voorkomen als gebruik wordt gemaakt van (een) in een bestemmingsplan aangewezen evenemententerrein(en).

Ook is het wenselijk om de communicatiemedewerker regelmatig aan te laten sluiten voor overleg.

13.2 Aanvraag vergunningen

Aanvragen voor een grootschalig evenement (meerdaags en/of meer dan 1000 personen publiek of deelnemer) moeten tijdig, dat wil zeggen minstens 9 maanden voorafgaand aan het evenement, worden ingediend. Daarbij is het van belang dat de aanvragen voor beide vergunningen tegelijkertijd worden ingediend.

Ook moeten organisatoren die evenementen in Natura 2000-gebieden organiseren er op gewezen worden dat zij voor natuuraspecten naar de provincie moeten. Hier kunnen zij een vergunning/ontheffing op basis van de Wet Natuurbescherming aanvragen, waarna een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd.

13.3 Draagvlak

Bij grootschalige evenementen zou een organisator voor het aanvragen van de benodigde vergunningen in moeten zetten op het creëren van draagvlak onder de bevolking. Ondanks dat wenselijkheid momenteel geen onderdeel van de beoordeling van een aanvraag is, kan draagvlak wellicht voorkomen dat men juridische procedures start om een in hun ogen onwenselijk festival tegen te houden.

13.4 Beleidsregels

Stel beleidsregels voor het geluid vast, zodat er een toetsingskader voor geluid vast ligt, waar burgers op kunnen vertrouwen.

13.5 Evenementenvisie

Als referentiekader voor dit onderzoek is onder andere gekeken naar de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie De Waddeneilanden.¹⁸ De rekenkamer heeft in 2016 voor alle Waddeneilanden een onderzoek gedaan naar het verlenen van evenementenvergunningen. Een deel van de aanbevelingen in dat rapport is nog steeds actueel en ook van toepassing op de evaluatie van het Eilân proces.

Een van de aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport betreft het ontbreken van een toetsingskader voor de wenselijkheid van festivals. Het ontbreken van door de raad vastgestelde kaders maakt dat alleen de reguliere toetsingskaders uit de APV van toepassing zijn. Het uiteindelijke oordeel komt dan bij de burgemeester als bevoegd orgaan te liggen. Het ontbreken van kaders geeft weinig houvast voor aanvragers.

Voor omwonenden en ondernemers geeft een evenementenvisie aan waarom de gemeente bepaalde locaties wel of niet uitkiest voor evenementen en waarom bepaalde soorten evenementen gestimuleerd of juist beperkt worden. Een bruikbaar toetsingskader bevat uitgangspunten over

- het aantal en soort evenementen;
- eisen ten aanzien van diversiteit en spreiding van evenementen in een jaar;
- beperkingen met betrekking tot veiligheid, gezondheidsrisico' en kernwaarden van het eiland.

Bezwaarmakers ervaren het ontbreken van een vastgesteld evenementenbeleid als een ernstige omissie.

Het Eilandakkoord 2018-2022 voorziet in het opstellen van een visie om de wenselijkheid van evenementen te kunnen toetsen in samenspraak met marketing en promotie.

Het advies is om ook de bevolking te betrekken bij het ontwikkelen van deze visie.

14. Afsluitend

Alle betrokkenen hebben hun bijdrage geleverd aan deze evaluatie. De ervaring met het Eilân festival was zowel voor organisator, ambtelijke en bestuurlijke instellingen en de bezwaarmakers uiteindelijk onbevredigend. Alhoewel over het eindresultaat - annuleren van het festival - verschillend geoordeeld zal zijn.

¹⁸ Zie bijlage 11, de rekenkamercommissie De Waddeneilanden, Onderzoek naar de verlening van evenementenvergunningen op de Waddeneilanden.

Processen worden aangepast en verbeterd. Al tijdens de uitvoering van het onderzoek is gestart met aangescherpte procedures en het inventariseren van komende evenementen. Overleg met organisatoren van grote evenementen in 2020 is inmiddels gestart. De rechtsbescherming van belanghebbenden moeten in de procedures volledig tot hun recht komen. Communicatie en overleg met belanghebbenden in een vroegtijdig stadium kan bijdragen aan het 'gevoel gehoord te worden'.

Het ontwikkelen en vaststellen van een evenementenvisie is een politiek-bestuurlijke keuze. Heldere uitgangspunten en toetsingscriteria kunnen bijdragen aan verbeterde procedures en geven aan voor- en tegenstanders houvast.