

**Onderzoek naar de verlening
van evenementenvergunningen
op de Waddeneilanden**

4 oktober 2016

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden

drs. Remco Admiraal, voorzitter

drs. Esther Fogl,

dr. Jolanda van Leeuwen

rekenkamercommissie@dewaddeneilanden.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Conclusies en aanbevelingen	6
Conclusies	7
Aanbevelingen	8
1. Inleiding	11
1.1 Wettelijk kader	11
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.3 Afbakening onderzoek	12
1.4 Leeswijzer	12
2. Evenementenbeleid en wettelijke kaders	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Evenementenbeleid en doelen per gemeente	14
2.3 Inhoudelijke, financiële of procedurele kaders	18
2.3.1 inhoudelijke criteria voor bepaalde evenementen	18
2.3.2 Procedures, regels en voorwaarden voor organisator	20
2.3.3 Kosten, Financiële kaders en leges	21
2.3.4 Zienswijze, bezwaar en publicatie bij evenementen	23
3. Enkele kenmerken van de evenementen	25
3.1 Aantal en terugkerende evenementen	25
3.2 Evenementenkalender met aantal en type evenementen	25
3.3 Terugkerende evenementen	26
3.4 Facilitair bureau evenementen	27
4. Het vergunningverleningsproces en de werkwijze	28
4.1 Aanvraag vergunning	29
4.2 Bepaling behandelaanpak met een risicoscan	32
4.3 Het adviestraject	34
4.3.1 Deskundigheid betrekken	34
4.3.2 Tijdigheid aanvraag	35
4.4 Het bepalen van voorschriften	38
4.4.1 Voorschriften	38

4.4.2 Mandatering	43
5. Kwaliteit van het vergunningverleningsproces vanuit de aanvragers	45
5.1 Algemeen.....	45
5.2 Tevredenheid van de aanvrager per indicator.....	46
5.2.1 Betrouwbaarheid.....	46
5.2.2 Toegankelijkheid	47
5.2.3 Behandeling	47
5.2.4 Proces.....	47
5.2.5 Transparantie	49
5.3 Factoren van invloed op tevredenheid	50
6. Informatievoorziening aan de raad	52
Bijlagen	53
Bijlage 1 Bronnen	53
Bijlage 2 Leges 2014, 2015 en 2016 voor de vijf gemeenten	55
Bijlage 3 verantwoording NHL onderzoek.....	56
Bijlage 4 Antwoorden op deelvragen.....	57
Bijlage 5 Kansen voor kennisdeling.....	59
Bijlage 6 Dossier verkenning.....	60
Bijlage 7 Gezamenlijke bestuurlijke reactie	72
Bijlage 8 Nawoord rekenkamercommissie	73

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek naar de vergunningverlening bij evenementen op de Waddeneilanden. Het is één van de grote onderzoeken van de gezamenlijke rekenkamercommissie geweest en is de afsluiting van een intensief onderzoekstraject. In het najaar van 2015 zijn alle gemeenten al geïnformeerd over de resultaten van een onderzoek onder de vergunning aanvragers en meldingen in 2014. Dat onderzoek was uitgevoerd door studenten van de NHL onder leiding en verantwoording van uw rekenkamercommissie. Daarin is onder andere het aspect klanttevredenheid meegenomen.

Voorliggend eindrapport gaat naast de klanttevredenheid vooral in op aspecten als het beleid, de werkprocessen, de kosten en opbrengsten en de bestuurlijke betrokkenheid.

De rekenkamercommissie bedankt de vergunning aanvragers voor hun grote respons, de gemeenten voor de medewerking bij het leveren van de vele dossiers en documenten en de studenten en docenten van de NHL voor hun inzet bij de uitvoering van het onderzoek.

Daarnaast is een aantal interviews gehouden met bestuurders en ambtenaren die betrokken zijn bij de verlening van evenementenvergunningen. Wij willen alle betrokkenen bij deze bedanken voor hun constructieve inbreng in dit onderzoek.

Met dit rapport willen we een bijdrage leveren aan het vergroten van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verlening van evenementenvergunningen op de Waddeneilanden.

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden

drs. Remco Admiraal, voorzitter
drs. Esther Fogl,
dr. Jolanda van Leeuwen

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleert de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bevindingen zoals die in hoofdstuk 2 tot en met 6 zijn opgeschreven. In bijlage 4 worden de onderzoeksvragen uit het Plan van Aanpak beantwoord. In bijlage 7 staat de gezamenlijke bestuurlijke reactie. In bijlage 8 geeft de rekenkamercommissie het nawoord op de gezamenlijke bestuurlijke reactie.

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden heeft onderzoek uitgevoerd naar de dienstverlening bij evenementen. Evenementenvergunningen zijn een specifieke vorm van dienstverlening, omdat de vergunning aan een individuele persoon of organisatie wordt verleend maar de gemeente weegt daarbij ook de belangen van andere betrokkenen af, zoals bezoekers van het evenement en omwonenden van het terrein waarop het evenement plaatsvindt. Hiermee is de dienstverlening rondom evenementen veel complexer dan de dienstverlening bij bijvoorbeeld het verstrekken van een paspoort.

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt:

“In hoeverre is er bij de dienstverlening van evenementenvergunningen sprake van een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende werkwijze?”

Het gaat goed met de verlening van evenementenvergunningen op de Waddeneilanden, zo is het overwegende beeld van de ‘klanten’ uit het in het najaar van 2015 verstrekte NHL onderzoek en van de geïnterviewden in het onderhavige onderzoek. Maar het gegeven dat er niets echt fout gaat, betekent nog niet dat alles ook goed geborgd is. De evenementen op de Waddeneilanden nemen in aantal, in omvang en in bijzonderheid steeds verder toe. Dit groeit gaandeweg, waardoor de werkdruk bij de vergunningverlening toeneemt, maar niet zoveel dat de werkwijze (recentelijk) heroverwogen is. Texel heeft ter ondersteuning van de dienstverlening rondom evenementen een uitgebreid ICT-systeem en bij de Friese Waddeneilanden wordt er gewerkt aan een gezamenlijk systeem voor zaakgericht werken. De dienstverlening rondom evenementen blijft echter vooral mensenwerk.

Een evenementenvergunning is een belangrijk instrument waarmee de gemeente borgt dat de organisator van het evenement de risico's kent en beheerst. Bij tekorten in de vergunning of in de wijze waarop die wordt verleend, kan de veiligheid en openbare orde in gevaar komen. Hierop heeft het begrip ‘doeltreffendheid’ van de gemeentelijke dienstverlening ten aanzien van evenementenvergunningen betrekking. Het begrip ‘doelmatigheid’ heeft betrekking op de werkprocessen en de vraag in hoeverre die efficiënt zijn ingericht. Bij rechtmatigheid wordt gekeken naar zowel landelijke als gemeentelijke regelgeving en afspraken.

Hiernaast is ook gekeken naar de ‘klanttevredenheid’ van de vergunning aanvragers. Hierover is in het najaar van 2015 al het rapport verstrekt van het onderzoek onder de vergunning aanvragers en meldingen in 2014, uitgevoerd door de NHL. De klanttevredenheid geeft een kwaliteitsoordeel van de vergunning aanvragers over de dienstverlening door de gemeente. Maar dit is niet het enige kwaliteitsaspect. De mate waarin de gemeente de meldingen voor kleine evenementen en de vergunningaanvragen zorgvuldig behandelt en daarmee de veiligheid borgt en de overlast voor omwonenden, milieu en natuur beperkt, is uiteraard ook een belangrijk kwaliteitsaspect.

Conclusies

De rekenkamercommissie formuleert conclusies gebaseerd op de beantwoording van de onderzoeksvragen. De belangrijkste algemene conclusies uit het rekenkameronderzoek voor de vijf gemeenten zijn:

1. Concreet en actueel beleidskader voor evenementenvergunningen ontbreekt

Met de APV stelt de raad vooral kaders ten aanzien van het proces, maar concrete doelstellingen of randvoorwaarden op het gebied van evenementen ontbreken of zijn niet meer actueel. Dat betekent dat de raad er (impliciet) voor kiest: dat alle evenementen worden toegestaan tenzij het een gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid, gezondheid, natuur of milieu. Er is geen concreet kader om een afweging te maken bij de vraag hoeveel evenementen het eiland aan kan. Daarnaast is het op voorhand niet duidelijk op welke locaties wel of niet een evenement kan worden toegestaan. Zonder inhoudelijke kaders van de raad, ligt het beslissende oordeel over wat wel of niet wenselijk of acceptabel is voor de gemeente, bij de burgemeester. Het ontbreken van concrete en actuele kaders betekent dat er weinig houvast is voor het toetsen van aanvragen voor evenementenvergunningen. De ambtelijke dienst kan de vergunningverlening niet anders uitvoeren dan als maatwerk, hetgeen arbeidsintensief is en niet altijd doelmatig. Hierdoor hebben organisatoren minder inzicht in wat wel of niet kan ten aanzien van verschillende evenementen, hetgeen minder klantvriendelijk is.

2. Werkwijze en proces ten aanzien van verlenen evenementenvergunningen verschilt

Er zijn grote verschillen in de werkwijzen tussen de vijf gemeenten. Daarnaast bevat het proces van behandeling van vergunningaanvragen 'route-vrijheden' ter invulling door de behandelend ambtenaar. Dit resulteert erin dat voor hetzelfde (type) evenement er grote verschillen tussen de eilanden zijn ten aanzien van meldplicht of vergunningsplicht en in het aantal en soort voorschriften in de vergunningen. Dit verschil zien we verder bij de indeling in een risico-categorie, in de mate waarin extern advies wordt gevraagd, het voeren van aanvullende gesprekken met de organisator en het al dan niet voorleggen van aanvragen aan de burgemeester. Mede doordat keuzes hierin, op Terschelling na, vaak door één persoon worden gemaakt, zijn risico's voor o.a. veiligheid en gezondheid niet altijd standaard geborgd.

Daarnaast wordt opgemerkt dat het grootste deel van de evenementen jaarlijks terugkeert. Met name het aanvraaggedeelte uit het proces is hierop niet tot nauwelijks ingericht. Daarnaast zou er door organisatoren meer 'geleerd' kunnen worden van de voorschriften in de vergunning. Met name de concrete voorschriften kunnen vrij gemakkelijk vertaald worden in acties die verwerkt kunnen worden in het draaiboek, veiligheidsplan en calamiteitenplan voor de volgende editie.

Bij Texel, Vlieland en Terschelling is, naar het oordeel van de rekenkamercommissie, de burgemeester onvoldoende nadrukkelijk gepositioneerd als bestuurlijk eigenaar van het proces van vergunningverlening voor evenementen.

3. Kennisuitwisseling tussen de eilanden is niet structureel geregeld

Er is weinig afstemming en kennisuitwisseling tussen de eilanden en de functie van evenementenvergunningverlener is kwetsbaar, omdat het veelal een éénpitter is, behalve op Terschelling. De behandelende ambtenaren zijn ervaren, maar vinden zonder kennisdeling het wiel per eiland uit. Een gezamenlijk zaakstelsel voor de Friese Waddeneilanden in de toekomst, is wel een noodzakelijke voorwaarde, maar waarschijnlijk onvoldoende om de vergunningverlening volgens de 'eigen normen en principes' te laten plaatsvinden.

4 Aanvragers evenementvergunningen (gematigd) positief over de dienstverlening

De aanvragers van een evenementvergunning in 2014 waarderen de dienstverlening met een voldoende of hoger. Uit het onderzoek blijkt dat de organisatoren over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening van de gemeenten ten aanzien van evenementenvergunningen, maar er zijn ook verbeterpunten. Het contact met de behandelend ambtenaar is een belangrijke factor voor het oordeel van de aanvragers over de dienstverlening. De aandachtspunten richten zich vooral op de informatie aan en communicatie met de organisatoren over het aanvraagproces en de leges.

5. APV's (Algemene Plaatselijke Verordening) zijn niet actueel en sluiten onvoldoende aan bij de praktijk

De APV's sluiten onvoldoende aan op de termijnen die in de praktijk nodig blijken te zijn voor een zorgvuldige behandeling van aanvragen, in het bijzonder voor risicovolle evenementen. Er is druk op ambtenaren om aanvragen, ondanks te late indiening, wel in behandeling te nemen, hetgeen risico's met zich mee kan brengen aangaande zorgvuldigheid. Daarnaast zijn, op Ameland na, de APV's niet meer actueel.

Er blijken grote verschillen tussen de eilanden te zijn in de classificatie wanneer een evenement klein (alleen melding) of groot is (verplichte vergunning). Bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal bezoekers: op Terschelling kan een evenement tot 500 bezoekers een klein evenement zijn; voor Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland ligt deze grens bij 100 bezoekers; en op Texel bij 250 bezoekers.

6 Leges zijn niet kostendekkend

Leges zijn, behalve op Texel, historisch bepaald en niet recent met de raad besproken. Over het algemeen hebben de leges geen relatie met de kosten die de gemeente maakt om de aanvraag in behandeling te nemen, behalve op Ameland. Dit betekent in de praktijk dat de meeste leges lager zijn dan kostendekkend.

Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd.

Voor de raad en het college

1. Stel een (nieuw) evenementenbeleid vast

Voor omwonenden en ondernemers geeft een evenementenbeleid aan waarom de gemeente bepaalde locaties wel of niet uitkiest voor evenementen en waarom bepaalde soorten evenementen gestimuleerd of juist beperkt worden. In het toetsingskader komt de beperking van het aantal evenementen, eisen ten aanzien van diversiteit en spreiding van evenementen in een jaar, met wat wel en niet kan op het eiland vanuit veiligheid, gezondheidsrisico en kernwaarden van het eiland. Daarnaast moet in het beleid opgenomen zijn wat de komende periode het financieel kader voor de leges zal zijn.

De raad dient een actieve rol te spelen bij de totstandkoming van het evenementenbeleid. Het is de raad die uiteindelijk de inhoudelijke (toetsings)kaders vaststelt voor het beleid. De burgemeester behoudt de bevoegdheid om, ondanks het eventuele beleid, evenementen te weigeren of onder voorwaarden toe te staan, in gevallen waarin anders risico's ontstaan voor veiligheid, openbare orde, gezondheid, milieu en natuur.

Voor de raad en het college

2. a. Actualiseer de APV

b. Verzoek het college om het nakomen van de termijnen in de APV te monitoren

c. Aanvullend voor Texel: verzoek het college ervoor te zorgen dat het uitvoeringsbesluit een uitwerking is van de APV en heroverweeg het verlenen van meerjarige vergunningen

2a. Actualiseer de APV voor wat betreft evenementen. De raad stelt met het vaststellen van de APV kaders voor evenementen. Aanbevolen wordt dat de raad een onderbouwde afweging maakt over wat wordt verstaan onder kleine evenementen waarvoor alleen een meldingsplicht bestaat en evenementen waarvoor een vergunningsplicht geldt.

2b. Daarnaast kan de raad mede op basis van een evaluatie van de gerealiseerde beslistermijnen in de praktijk van de betreffende gemeente, de termijnen in de APV ten aanzien van evenementen vaststellen.

2c. Beleidsregels, zoals het uitvoeringsbesluit van gemeente Texel, behoren een nadere uitwerking te zijn van de door de raad vastgestelde kaders. Via de beleidsregels kunnen de beslistermijnen niet langer worden gemaakt dan in de APV, hetgeen nu het geval is. De efficiëntiewinst die een meerjarige vergunning oplevert blijkt in de praktijk zeer beperkt. Daarnaast wordt in een rapport van de Inspectie voor Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie¹ aangegeven dat het niet raadzaam is om vergunningen voor meerdere jaren te verlenen. De rekenkamercommissie is van oordeel dat ambities ten aanzien van deregulering beter bereikt kunnen worden in de afweging tussen welke evenementen onder meldplicht vallen en welke onder vergunningsplicht en door naast een aanvraagformulier voor een nieuw evenement een aanvraagformulier te ontwikkelen speciaal gericht op terugkerende evenementen.

Voor het college en de burgemeester, ieder voor de eigen bevoegdheden

3. Positioneer de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar

De rekenkamercommissie vindt het een belangrijk aandachtspunt om de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar van het proces van vergunningverlening voor evenementen te positioneren. In het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid² is dit als les voor Nederlandse gemeenten genoemd. Op Ameland en Schiermonnikoog heeft de burgemeester deze positie al.

Voor het college

4. Organiseer structurele kennisuitwisseling tussen de vijf gemeenten

Bekijk de specifieke verschillen in werkwijze en in het proces van de vergunningaanvraag tot en met het opstellen van de voorwaarden in de vergunning. Heb daarbij specifiek aandacht voor het borgen van risico's omtrent veiligheid en gezondheid door de gemeenten en leer hiervan. Belangrijke competenties als herkenning en inhoudelijke beoordeling van veiligheidsrisico's worden overwegend "on the job" opgedaan en die competenties lenen zich nadrukkelijk voor kennisuitwisseling tussen de gemeenten. Daarnaast kan het proces meer ingericht worden op het grote aantal jaarlijks terugkerende evenementen. Het ontwikkelen en actualiseren van onderdelen zoals een (nieuw) aanvraagformulier voor evenementen kan efficiënter in gezamenlijkheid worden gedaan. In bijlage 5 staan per eiland aandachtspunten en gemeente specifieke punten waarvoor het nuttig kan zijn om te bezien hoe de andere eilanden dit hebben opgepakt.

Voor het college

¹ Meer aandacht nodig voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen, februari 2016

² Onderzoeksraad voor veiligheid, Monster truck ongeval, 28 september 2014

5. Verstrek duidelijke informatie over procedure, termijnen en leges en directe contactmogelijkheid met gemeente

De klantentevredenheid bij het verstrekken van vergunningen kan worden verhoogd wanneer meer duidelijkheid komt over de procedure, termijnen en leges. Dit geeft duidelijkheid voor de organisatoren van evenementen. Daarnaast wordt het aanbevolen om directe contactgegevens op de website te vermelden. Een belangrijke factor in de waardering van vergunning aanvragers ten aanzien van de dienstverlening door de gemeente wordt namelijk bepaald door het contact dat de vergunning aanvrager heeft met de behandelend ambtenaar.

Voor het college

6. Draag bij aan de professionalisering van de organisator van evenementen en blijf daarbij in de rol van toetsend orgaan

Een aanzienlijk deel van de evenementenvergunningen wordt aangevraagd door 'niet-professionele' organisatoren, zoals sportverenigingen en buurtcomités. Het is belangrijk dat de organisatoren zich bewust zijn en blijven dat zij en niet de gemeente verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheid van het evenement en het voorkomen van overlast. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de evaluatiegesprekken die in veel gevallen al worden gehouden met de organisatoren van terugkerende evenementen. Vraag daarbij naar de eventuele informatie- en adviesbehoefte van de organisatoren en bespreek hoe voorschriften uit de vergunning, omgezet zouden kunnen worden in acties die bij de volgende editie van het evenement kunnen worden verwerkt in het draaiboek, veiligheidsplan of calamiteitenplan van het evenement.

1. Inleiding

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden heeft een onderzoek uitgevoerd naar vergunningverlening bij evenementen met als doel waar mogelijk lessen te leren voor de toekomst.

Dit is een actueel thema gegeven het ongeluk in de gemeente Haaksbergen met een monster truck evenement. De keuze voor dit onderwerp is mede ingegeven door de wens van een aantal raadsfracties om het proces en de organisatie rondom vergunningverlening onder de loep te nemen.

Bij het verlenen van vergunningen voor evenementen gaat het om een specifiek soort dienstverlening, waarbij gemeentelijke uitgangspunten rondom evenementen een rol spelen. Dit zijn uitgangspunten om bepaalde evenementen te stimuleren, om zo de aantrekkingskracht van het eiland als toeristische trekpleister te versterken en /of de saamhorigheid van de inwoners te vergroten. Bij het verlenen van een vergunning moet ook aandacht zijn voor mogelijke risico's en veiligheidsaspecten. De gemeente moet dus bij het verlenen van een evenementenvergunning verschillende belangen afwegen van de aanvrager van de vergunning, de omwonenden, het milieu en de veiligheid van de bezoekers.

1.1 Wettelijk kader

De gemeentewet art. 174 legt de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van een evenementenvergunning bij de burgemeester. Op welke wijze gemeenten evenementen binnen hun eigen gemeentegrenzen willen reguleren, is aan hun eigen inzicht overgelaten. Over het algemeen geldt dat evenementen gereguleerd zijn in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), dat is een nadere uitwerking van de gemeentewet.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is om de eilanden inzicht te geven in de kwaliteit en de kosten van de dienstverlening bij evenementenvergunningen. Door dit onderzoek uit te voeren op de vijf eilanden wordt er ook de mogelijkheid gecreëerd om van elkaar te leren.

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt:

“In hoeverre is er bij de dienstverlening van evenementenvergunningen sprake van een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende werkwijze?”

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld en deze zullen per eiland in beeld worden gebracht.

Beleid, kaders en proces

1. Welke doelen en uitgangspunten heeft de raad voor de dienstverlening rond evenementenvergunningen opgesteld?
2. Welke inhoudelijke, financiële of procedurele kaders heeft de raad gesteld?
3. Hoe is het vergunningverleningsproces georganiseerd en hoe verloopt het proces van verwerking van vergunningaanvragen in de praktijk? Hoe zijn risicoanalyses in de procedures opgenomen en hoe verloopt dit in de praktijk?

Kwaliteit

4. Welke kwaliteitsnorm(en) heeft de gemeente voor de dienstverlening rond evenementenvergunningen gesteld? En voldoet de gemeente aan de eigen normen?

5. Wat voor digitale informatie is op de website van de gemeente beschikbaar en is er de mogelijkheid van een digitale aanvraag?
6. Hoe ervaren de klanten de dienstverlening bij evenementenvergunningen op aspecten als termijnen afwikkeling, inhoudelijke kwaliteit van verstrekte informatie en klantvriendelijkheid?

Kosten

7. In hoeverre hebben de eilandergemeenten zicht op de kosten van de dienstverlening bij evenementenvergunningen? En is dat inzicht toereikend om doelmatig te werken?
8. Wat zijn de kosten voor de dienstverlening voor evenementenvergunningen?
9. Wat is de omvang in aantal vergunningen in 2014?
10. Wat zijn de doorlooptijden van de verschillende evenementenvergunningen?
11. Wat zijn de leges en op basis van welke informatie worden die door de raad vastgesteld?

Sturing en informatievoorziening

12. Wordt de raad in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen?
13. Wordt de raad periodiek geïnformeerd over de uitvoering en effecten van de vergunningverlening in de praktijk?

Leerpunten

14. Welke leerpunten kunnen worden aanbevolen bij de organisatie en het proces rond evenementenvergunningen?
15. Kunnen de eilanden van elkaar leren door informatie over de organisatie, het proces, de kosten en de kwaliteit te vergelijken?

1.3 Afbakening onderzoek

Dit onderzoek beoogt alleen inzicht te bieden in de organisatie, het proces en de uitvoering van de dienstverlening rond evenementenvergunningen. Het onderzoek is geen inhoudelijke beoordeling van de risicoanalyses en beheersmaatregelen in het kader van evenementenvergunningverlening. Daarnaast wordt ten aanzien van rechtmatigheid alleen getoetst aan de eigen regelgeving op het gebied van evenementenvergunningen van de afzonderlijke eilanden. De onderzoeksperiode is 2014 tot en met 2016. Het onderzoek van de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden, Thorbecke Academie (vanaf nu NHL) heeft plaatsgevonden in 2015 en betreft de ervaring van de aanvragers van vergunningen en meldingen van 2014. De websitecheck is gebaseerd op de gemeentelijke websites in de periode april - mei 2015. De verantwoording van het NHL onderzoek is te vinden in bijlage 3. De rekenkamercommissie heeft de uitgebreide rapportage over dit onderzoek van de NHL in het najaar van 2015 ter kennisname verstrekt aan de vijf gemeenten. In de periode januari - maart 2016 heeft de rekenkamercommissie de vijf Waddeneilanden bezocht om interviews te houden en dossiers te bekijken. In bijlage 1 staan de onderzochte dossiers en de personen die per eiland zijn geïnterviewd.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat uit zes hoofdstukken, met daaraan voorafgaand de Conclusies en aanbevelingen.

In Hoofdstuk 1 wordt de opzet en het doel van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk 2 gaan we in op de wettelijke kaders en het gemeentelijke beleid ten aanzien van evenementen. Hoofdstuk 3 beschrijft enkele kenmerken van de evenementen op de

Waddeneilanden. Het vergunningverleningsproces komt aan de orde in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 gaat in op het onderzoek onder de vergunning aanvragers dat in opdracht van de rekenkamercommissie is uitgevoerd door de NHL. Dat hoofdstuk schetst een beeld van de kwaliteit van de dienstverlening vanuit het perspectief van de aanvragers. In hoofdstuk 6 komt de interactie met de gemeenteraden aan de orde ten aanzien van evenementenvergunningen. De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn te vinden in bijlage 4. De conclusies en aanbevelingen, zijn zoals eerder aangegeven, te vinden aan het begin van deze rapportage.

2. Evenementenbeleid en wettelijke kaders

2.1 Inleiding

“Een evenement is elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak”, aldus de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van alle Waddeneilanden.

Evenementen leveren dus in de eerste plaats vermaak voor de inwoners en voor de toeristen. Daarbij leveren evenementen ook een bijdrage aan het culturele en sociaal-maatschappelijke leven en aan de economie van de eilanden. Naast deze positieve opbrengsten, brengen evenementen ook nadelen met zich mee zoals risico's voor de fysieke en sociale veiligheid, voor natuur en milieu, of vormen van overlast. Deze (deels) strijdige publieke belangen zijn reden voor gemeenten om hier beleid op te voeren.

Er is bij evenementen geen sprake van een landelijk dwingend kader van wet- en regelgeving; evenementenbeleid is een lokale aangelegenheid. Op grond van artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester bevoegd voor het verstrekken van evenementenvergunningen. Gemeenten hebben deze bevoegdheid verder uitgewerkt in de APV, die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Daarnaast kunnen gemeenten nog nadere kaders of beleidsregels hebben. Voor een organisator van een evenement is het verkrijgen van een vergunning een noodzakelijke voorwaarde om een evenement te mogen organiseren. Voor de gemeenten is het al dan niet verstrekken van de vergunning onder voorwaarden, de manier om de evenementen op de eilanden te reguleren.

2.2 Evenementenbeleid en doelen per gemeente

Met een evenementenbeleid kunnen gemeenten vastleggen aan welke doelen evenementen zouden moeten bijdragen en welke soorten evenementen worden gestimuleerd of juist worden geweerd. Voor omwonenden en ondernemers geeft een duidelijk evenementenbeleid ook aan waarom de gemeente bepaalde locaties wel of niet uitkiest voor evenementen en waarom bepaalde soorten evenementen wel of niet gestimuleerd worden. Evenementenbeleid kan duidelijkheid geven over:

- het doel wat de gemeente heeft met evenementen ofwel waaraan een evenement bijdraagt;
- de relatie van de evenementen met kernwaarden / principes van de gemeente;
- de omschrijving van een evenement waar wel of geen vergunning voor nodig is;
- de beperking van het aantal evenementen, eisen ten aanzien van diversiteit en spreiding van evenementen in een jaar met een concreet toetsingskader wat wel en niet kan op het eiland vastgelegd in een evenementenkalender;
- de leges en klantgerichtheid ten aanzien van het vergunningsverleningsproces;
- de financiële ondersteuningsmogelijkheden in de vorm van een subsidie;
- welke locaties beschikbaar zijn voor welk soort evenementen;
- de gemeentelijke rol en het toezicht op de uitvoering van voorwaarden voor een vergunning;
- de branding en markering van een 'vast' programma aan evenementen in een gemeente.

Het eerder genoemde rapport van de Inspectie voor Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie, heeft als belangrijke conclusie dat het gemeentelijk beleid voor evenementen richting dient te geven aan hetgeen de betreffende gemeente op het gebied van veiligheid en gezondheid bij evenementen wil bereiken en welk niveau van veiligheid en gezondheid daarbij wordt nagestreefd. Dit, aldus de Inspectie, is van belang bij de beoordeling van aanvragen voor een evenementenvergunning. Wanneer concrete

doelstellingen voor veiligheid en gezondheid ontbreken, krijgen ambtenaren geen concreet toetsingskader mee.

Uit de documenten blijkt dat de vijf gemeenten niet altijd evenementenbeleid of een evenementenvisie hebben vastgelegd. Daarnaast ontbreekt normstelling ten aanzien van het niveau van veiligheid en gezondheid.

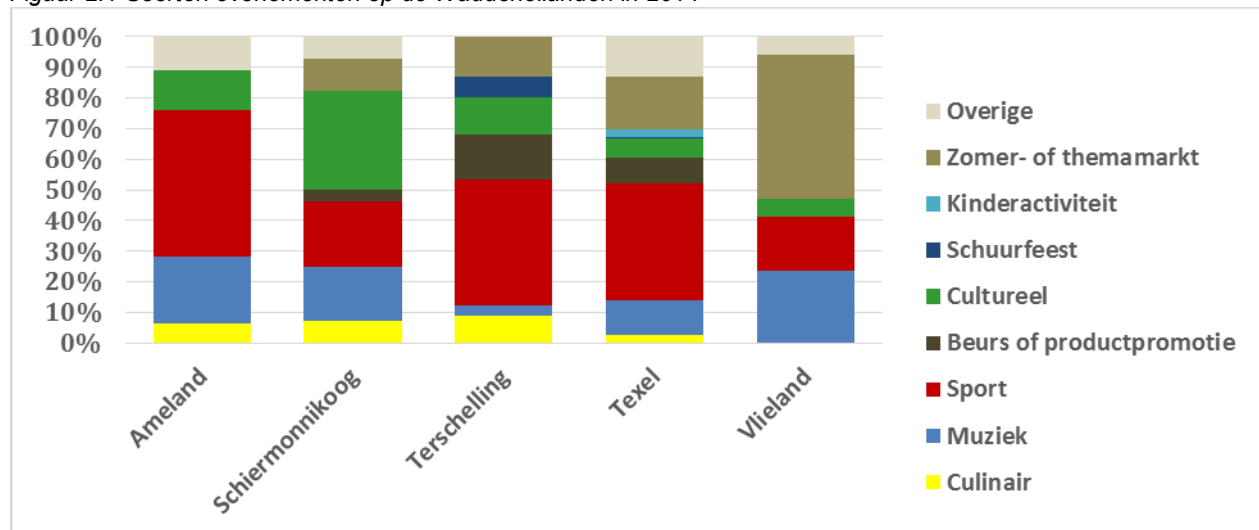
Tabel 2.1 Beleid en visie per gemeente

	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Beleid	Nota Evenementen en festiviteiten in de gemeente Ameland 2007	ontbreekt	ontbreekt	Nota evenementen beleid (2012)	ontbreekt
Visie	Nota Evenementen en festiviteiten in de gemeente Ameland 2007	ontbreekt	ontbreekt	Startnotitie Evenementenvisie Texel is in 2015 aan de raad voorgelegd maar niet geaccordeerd. Het college overweegt om beleidsregels op te stellen, waardoor het arbeidsintensieve maatwerk verminderd kan worden.	ontbreekt

Zonder aanvullend beleid kan er alleen ‘teruggevallen’ worden op de APV. Dat betekent over het algemeen dat: veel is toegestaan tenzij daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt. Hetgeen van elk evenement afzonderlijk zal moeten worden nagegaan. Ook moet soms worden getoetst aan aanpalend beleid, bijvoorbeeld rondom toerisme, geluid of natuur. Naast de gemeente die via de vergunningverlening kan reguleren, hebben organisatoren ook te maken met de eigenaar van het gebouw of terrein waar het evenement plaatsvindt. Op de eilanden zijn daardoor Staatsbosbeheer, de provincie, Rijkswaterstaat en ‘t Wetterskip en eventuele andere natuur beherende organisaties ook belangrijke regulerende partijen, die evenementen op haar grondgebied kunnen verbieden of daar voorwaarden aan kunnen verbinden.

In het onderzoek van de NHL is in beeld gebracht welke soorten evenementen op de eilanden in 2014 hebben plaatsgevonden. Hieruit valt op te maken dat er op alle Waddeneilanden veel sportevenementen worden georganiseerd. Daarnaast zijn er op Vlieland verhoudingsgewijs veel zomer- of themamarkten en op Schiermonnikoog verhoudingsgewijs veel culturele evenementen.

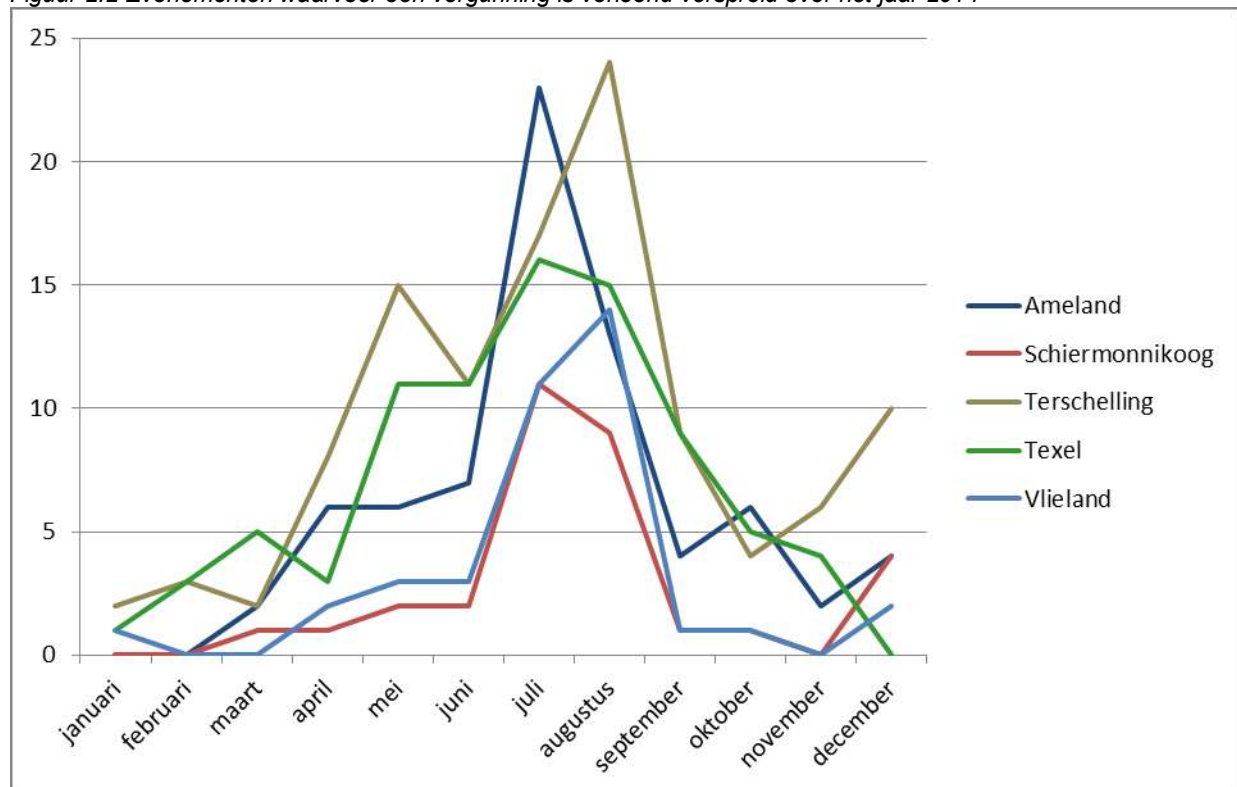
Figuur 2.1 Soorten evenementen op de Waddeneilanden in 2014



Bron: NHL onderzoek

De volgende figuur brengt de spreiding van de evenementen over het jaar in beeld. Op alle eilanden is sprake van drukke zomermaanden. Ameland, Vlieland en Schiermonnikoog hebben een piek geconcentreerd in juli en augustus, waarin meer dan de helft van de evenementen plaatsvinden. Voor Ameland is juni daarnaast ook nog een drukke maand voor evenementen. Texel en Terschelling hebben een bredere drukke periode van mei t/m september. Op Texel is de verdeling van evenementen in die drukke maanden gelijkmatiger dan op Terschelling.

Figuur 2.2 Evenementen waarvoor een vergunning is verleend verspreid over het jaar 2014



Uit interviews, documenten en het NHL onderzoek blijkt:

- dat de gemeenteraden van de Waddeneilanden geen beleid hebben vastgesteld om evenementen te toetsen op de wenselijkheid van aantallen of type evenementen per locatie. Ameland, Texel en Vlieland hebben wel globale doelen en uitgangspunten voor evenementen geformuleerd in nota's.
- dat lang niet alle evenementen onderscheidend zijn en het onduidelijk is of meerdere vergelijkbare evenementen (voldoende) toegevoegde waarde hebben voor de inwoners, toeristen en de eilander economie.
- dat evenementen na een eerste succes al snel een traditie worden. Het maken van een goede afweging bij een nieuw evenement is dus zeer cruciaal.
- dat bij het ontbreken van een toetsingskader, altijd maatwerk nodig is door na te gaan hoe, waar en wanneer het evenement eventueel wel zou kunnen. Dit is erg arbeidsintensief en in die zin ondoelmatig.
- dat op Texel, Terschelling en Vlieland vanuit deze optiek een beleids- of toetsingskader door de ambtelijke organisatie wordt gemist.
- dat er geen harde weigeringsgronden zijn om de belangen van eilanders en het imago van de eilanden te bewaken.
- dat op Ameland de burgemeester het aspect 'wat wordt teveel voor het eiland' onderbouwt vanuit het evenementenbeleid, de evenementenkalender en de beschikbare politiecapaciteit.
- dat het leveren van maatwerk deels ondervangen zou kunnen worden met het opstellen van beleidsregels waarin de werking van de APV en aanpalend beleid is uitgewerkt.

2.3 Inhoudelijke, financiële of procedurele kaders

Vanuit het evenementenbeleid en vanuit de wet zijn kaders voor evenementen van belang. De evenementenvergunning zelf vindt zijn grondslag in de door de gemeenteraad vastgestelde APV. Door het formuleren van gronden om een evenement te verbieden en gronden waarop de vergunning geweigerd kan worden, stelt de gemeente kaders/normen waaraan de organisator van een evenement moet voldoen. De burgemeester moet zich op de hoogte stellen over of de organisator aan de normen voldoet en ingrijpen wanneer de organisator de normen niet opvolgt. De gestelde kaders zijn inhoudelijk, procedureel en financieel van aard:

1. welke inhoudelijke criteria gelden in verband met risico's van evenementen, zoals: aantallen en type bezoekers, geluidsbelasting en drankgebruik (paragraaf 2.3.1.);
2. welke procedurele regels en voorwaarden moeten organisatoren naleven, met aandacht voor deregulering (paragraaf 2.3.2);
3. welke kosten maakt de gemeente voor het vergunningsproces bij evenementen en welke leges worden voor de verschillende soorten vergunningen in rekening gebracht (paragraaf 2.3.3).

Daarnaast is de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing. Hieruit zijn in het bijzonder van toepassing regels die betrekking hebben op derde belanghebbenden zoals omwonenden:

4. De publicatie van het (concept) besluit om een evenement toe te staan en de mogelijkheden van zienswijzen en bezwaar en beroep daarop (paragraaf 2.3.4).

2.3.1 inhoudelijke criteria voor bepaalde evenementen

Het verplicht stellen van een vergunning, is een middel om het beleid uitgevoerd te krijgen. De gemeente kan zodoende vooraf inhoudelijke criteria stellen aan een evenement en zo ook de basis leggen voor handhavend optreden. Mede in het kader van deregulering is er in de APV een categorie evenementen vastgesteld waarvoor geen vergunning nodig is. Dit betreft kleine evenementen waarbij op voorhand al duidelijk is dat deze geen buitengewoon toezicht van de gemeente behoeven. Bij deze evenementen kan de organisator volstaan met een melding en hoeft niet de hele vergunningprocedure te worden doorlopen. Toch kan ook een klein evenement door de burgemeester als te risicovol worden geclassificeerd en om die reden alsnog verboden worden of worden toegestaan onder voorwaarden. Gemeenten leggen het onderscheid tussen een groot en een klein evenement vast in de APV door de kleine evenementen te omschrijven. De evenementen die niet onder een klein evenement vallen, zijn daarmee automatisch vergunningplichtig. In de onderstaande tabel zijn de APV's van de vijf Waddeneilanden vergeleken op inhoudelijke criteria voor het definiëren van kleine evenementen. Daarnaast wordt ingegaan op criteria van procedurele aard, zoals termijnen die van belang zijn.

Tabel 2.2 Kenmerken uit gemeentelijke regelgeving (APV) voor kleine evenementen

	Ameland APV 2016	Schiermonnikoog APV 2009	Terschelling APV 2011	Texel APV 2009	Texel uitvoerings- besluit 2014 ³	Vlieland APV 2011
Aantal aanwezigen	<=100	<=200	<=500		<= 250	<=100

³ Nota evenementenbeleid Texel, vastgesteld door college op 14 november 2011 en gewijzigd in Uitvoeringsregeling evenementen op 4 november 2014

	Ameland APV 2016	Schiermonnikoog APV 2009	Terschelling APV 2011	Texel APV 2009	Texel uitvoerings- besluit 2014 ³	Vlieland APV 2011
Tijd evenement	7.00-23.00	8.00-23.00	9.00-18.00 ⁴		Een dag met eindtijd 24.00	06.00-23.00
Soort evenement	straatfeest of buurt barbecue op een dag			straatfeest of buurt barbecue op een dag		straatfeest of buurt barbecue op een dag
Muziek	geen muziek voor 07.00 en na 23.00	helemaal geen versterkte muziek	helemaal geen versterkte muziek		geen versterkte of mechanische muziek	geen muziek voor 7.00 en na 22.00
Termijn melding door organisator voorafgaand aan evenement	binnen 30 werkdagen voorafgaand	binnen 10 werkdagen voorafgaand	uiterlijk 4 weken voorafgaand		uiterlijk 2 weken voorafgaand	binnen 4 weken voorafgaand
Aanvullende eisen		niet in natuurgebied	geen hoog risico voor openbare orde, publiek en deelnemers		risicoscan geeft als uitkomst regulier	
Beslistermijn burgemeester, tot verbieden klein evenement	14 dagen na ontvangst	5 werkdagen na ontvangst	8 werkdagen na ontvangst		10 dagen	30 dagen na ontvangst
Toets/ weigerings- gronden	gevaar voor openbare orde, volksgezondheid en milieu	gevaar voor openbare orde, - veiligheid, volksgezondheid en milieu	gevaar voor openbare orde, - veiligheid, volksgezondheid en milieu	belang van openbare orde, - veiligheid, volksgezondheid, bescherming van het milieu, bescherming van de kernwaarden van Texel	belang van openbare orde, - veiligheid, volksgezondheid, bescherming van het milieu, bescherming van de kernwaarden van Texel	gevaar voor openbare orde, - veiligheid, volksgezondheid en milieu

Naast de APV zijn er andere regelingen die van invloed zijn op het al dan niet kunnen houden van een evenement. Zo kan op grond van de Flora- en Faunawet, de Natuurbeschermingswet of gemeentelijke bestemmingplannen voortvloeien dat op een deel van het eiland geen evenementen kunnen worden georganiseerd. De Drank en Horecawet bijvoorbeeld kan beperkingen opleggen aan de wijze van uitvoering van het evenement. Deze overige specifieke wetgeving valt buiten de scope van dit rekenkamercommissie onderzoek.

Uit de documenten en interviews blijkt:

- dat de eilanden verschillende definities hanteren in de APV om een groot evenement te duiden waarvoor een vergunning vereist wordt en een klein evenement waarbij alleen een melding voldoende is. Het aantal bezoekers dat toegestaan is voor een klein evenement en de termijn waarop een organisator de melding kan doen, zijn heel divers bij de eilanden.
- dat de termijn van een melding onduidelijk is aangegeven in de APV van Ameland, Vlieland en Schiermonnikoog. De formulering lijkt een melding tot op de dag voorafgaand aan het plaatsvinden van het evenement toe te laten. Dit komt door het

⁴ Terschelling is voornemens om de tijdstippen te verruimen waarop een evenement kan plaatsvinden .

woordje 'binnen'. Het gebruik van het woordje 'uiterlijk' zoals Terschelling en Texel dat doen, haalt deze interpretatieruimte weg. De melding zal praktisch gezien zo vroeg moeten plaatsvinden dat de burgemeester tenminste de gehele beslistermijn (zoals aangegeven in de APV) ter beschikking heeft om een besluit te nemen.

- dat Texel het onderscheid tussen evenementen met een vergunning of evenementen waar een melding voldoende voor is, niet heeft vastgelegd in de door de raad vastgestelde APV maar in een uitvoeringsbesluit van het college.

2.3.2 Procedures, regels en voorwaarden voor organisator

De termijnen waarbinnen een aanvraag voor een evenementenvergunning moet worden ingediend staan in de APV. Deze worden weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 2.3 APV termijnen per gemeente

	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel APV	Texel uitvoeringsbesluit	Vlieland
Beslistermijn	8 weken	8 weken	8 weken	8 weken	- regulier 12 weken - aandacht 18 weken - risico 25 weken	8 weken
Termijn aanvraag waarop het bestuursorgaan kan besluiten dat de aanvraag niet meer behandeld wordt	minder dan drie weken	minder dan drie weken	minder dan drie weken	minder dan drie weken	minder dan drie weken	minder dan drie weken

In het onderzoek van de NHL is aan organisatoren gevraagd naar de termijn voorafgaand aan een evenement waarbinnen de aanvraag moet worden gedaan. Uit de resultaten blijkt dat nog niet alle organisatoren weten hoeveel dagen voor het evenement de vergunning aanvraag of melding bij de gemeente binnen moet zijn.

Tabel 2.4 Reactie respondenten op de stelling: Het was duidelijk voor welke termijn een melding of een vergunningaanvraag gedaan moest worden

	Eens	Oneens	Totaal
Ameland	8	3	11
Schiermonnikoog	7	3	10
Terschelling	23	3	26
Texel	17	3	20
Vlieland	3	1	4
Totaal	58	13	71

Bron: NHL onderzoek

Uit interviews, documenten en NHL onderzoek blijkt:

- dat de termijn voor het aanvragen van een vergunning of het doen van een melding niet altijd duidelijk zijn voor de organisator van een evenement.

- dat Texel verschillende aanvraagtermijnen aanhoudt voor de verschillende risicoprofielen van evenementen. De overige vier eilanden hebben dat niet.
- dat voor Texel een strijdigheid bestaat tussen de bepalingen in de APV (8 weken) en die van het uitvoeringsbesluit (12 tot 25 weken). Er kan dan ook niet worden gesteld dat het Uitvoeringsbesluit een nadere uitwerking is van de APV. De organisatie geeft aan dat het een aanvulling is op de APV.
- dat de termijn voor nieuwe evenementen hetzelfde is als voor bekende evenementen.
- dat voor grote en/of risicovolle evenementen waarvoor (extra) politie inzet nodig is, het evenement voor 1 november van het voorafgaande kalenderjaar bij de veiligheidsregio gemeld moet zijn. Dit is weliswaar geen gemeentelijk beleid, maar is wel van belang voor organisatoren.

2.3.3 Kosten, Financiële kaders en leges

Inzicht in de kosten betekent inzicht in het dienstverleningsproces van de evenementenvergunning. De verschillende onderdelen van het proces bepalen de kosten van de dienstverlening. Uit de interviews blijkt dat het aantal fte dat zich met vergunningverlening op de eilanden bezig houdt, lager is dan het aantal medewerkers. Het behandelen van meldingen en vergunningaanvragen voor evenementen behoort over het algemeen tot het takenpakket van één medewerker per gemeente, behalve op Terschelling waarbij het tot het takenpakket behoort van drie medewerkers. Bij alle vijf de gemeenten hebben de betreffende medewerkers ook andere taken. De medewerker van Texel wordt ondersteund door een zeer uitgebreid ICT-systeem waardoor de kans klein is dat er iets wordt overgeslagen of niet tijdig wordt opgepakt. In de interviews is de bezetting aan de orde gekomen. Er is vaak wel een standaard werkbeschrijving en er is aandacht voor werkoverdracht bij vakanties, maar het uitoefenen van deze functie door een 'éénpitter' beoordeelt de rekenkamercommissie als kwetsbaar. Dit wordt niet zonder meer weggenomen door de betrokkenheid van de betreffende leidinggevenden zolang, mogelijk impliciet, pas mee wordt gedacht nadat de medewerker een signaal afgeeft dat er onzekerheid is. In veel interviews is expertisedeling tussen de eilanden genoemd als optie om de kwetsbaarheid te ondervangen en ook als mogelijkheid om vraagbaak voor elkaar te zijn. Het nieuwe zaakstelsel waaraan gezamenlijk wordt gewerkt door de Friese Waddeneilanden kan ook de kwetsbaarheid in zekere mate inperken, doordat het termijn bewaking bevat en zo wordt ingericht dat, indien nodig, een deskundige medewerker van een ander eiland het werk (deels) kan overnemen.

Alleen op Vlieland wordt er geen tijd geschreven, maar bij de gemeenten waar het tijdschrijven wel gebeurt, wordt dit niet specifiek gebruikt om te sturen op de kostendekkendheid van de leges van de evenementen. De doelmatigheid van het evenementenproces is lastig vast te stellen vanuit het tijdschrijven, omdat de complexiteit van de evenementen zeer verschillend is.

In bijlage 2 zijn voor de vijf Waddeneilanden de leges van drie jaar (2014, 2015 en 2016) voor de verschillende typen evenementen opgenomen. Uit de documenten en de interviews is gebleken, dat de verschillende tarieven voor evenementen veelal historisch zijn ontstaan. De tariefsverhogingen in de afgelopen drie onderzochte jaren zijn voor alle Friese Waddeneilanden minimaal en alleen op een prijsindex gebaseerd. In het verleden heeft Ameland gekeken naar de tijdsbesteding bij evenementenvergunningen en heeft de leges daar toen op aangepast. De tarieven op Ameland liggen dan ook over het algemeen hoger dan op de andere eilanden. Terschelling heeft een relatief hoog tarief voor braderieën. Aangegeven is dat daarin ook de kosten verwerkt zijn die de gemeente na afloop van de braderie maakt met het opruimen van rommel.

Alhoewel bij alle Friese Waddeneilanden in de verordening staat dat er leges in rekening worden gebracht voor het in behandeling nemen van de aanvraag voor een evenementenvergunning, wordt alleen door gemeente Schiermonnikoog ook leges geheven wanneer de vergunning wordt geweigerd.

In de interviews is naar voren gebracht dat er vanuit de raad weinig aandacht is voor de leges bij evenementen. De gemeente Texel is hierop een uitzondering. Vanaf 2015 wordt op Texel voor geen enkel evenement een legesvergoeding gevraagd. Uit documenten is als reden naar voren gekomen: de wens om evenementen te willen stimuleren. De te betalen legeskosten worden gezien als een drempel om iets te organiseren.

Uit tabel 2.5 blijkt dat voor ruim tweederde van de organisatoren uit het NHL onderzoek de communicatie over leges duidelijk was. Er is dus nog ruimte voor verbetering.

Tabel 2.5 Reactie respondenten op de stelling: Het was duidelijk hoe hoog de leges⁵ zouden zijn verbonden aan de melding of vergunningaanvraag

	Eens	Oneens	Totaal
Ameland	6	5	11
Schiermonnikoog	6	4	10
Terschelling	16	10	26
Texel	16	3	19
Vlieland	4	0	4
Totaal	48	22	70

Bron: NHL onderzoek

Uit tabel 2.6 kan worden afgeleid dat het merendeel van de respondenten in het NHL onderzoek tevreden is over de prijs/kwaliteit verhouding. Een klein percentage tussen de 15 en 25 procent van de ondervraagden is bereid om meer te betalen voor meer service.

Tabel 2.6 Reactie respondenten op de vraag: Zou u bereid zijn om meer te betalen voor

	Nee	Ja	Totaal
Een eenvoudigere procedure	56	13	69
Een snellere procedure	58	11	69
Een transparantere procedure	58	11	69
Extra hulp bij de procedure	51	17	69

Bron: NHL onderzoek

Uit interviews, documenten en NHL onderzoek blijkt:

- dat het proces kwetsbaar is omdat evenementendienstverlening, op Terschelling na, een eenpersoonsfunctie is. De kwaliteit van de afwegingen en voorwaarden voor de vergunning hangen voor een belangrijk deel af van de risico-inschatting en het beoordelingsvermogen van deze éénpitters.
- dat het tot stand komen van het nieuwe zaakstelsel voor de Friese Waddeneilanden de kwetsbaarheid in zekere mate kan inperken. Op Texel is al een dergelijk stelsel werkzaam.
- dat kennisdeling met de andere eilanden als mogelijkheid is genoemd om de

⁵ Leges = het tarief dat de gemeente hanteert voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een evenementenvergunning, of de kosten verbonden het verwerken van een melding.

kwaliteit en expertise te verbeteren.

- dat vergunningverleners moeite hebben om op lokaal niveau specifieke kennis en expertise te vergaren, omdat de diversiteit aan evenementen toeneemt.
- dat de doelmatigheid van het proces niet is vast te stellen door de lastige vergelijkbaarheid van verschillende soorten evenementen in relatie met het tijdschrijven, maar dat gezien de krappe bezetting ten opzichte van het aantal evenementen er geen indicatie is voor ondoelmatigheid.
- dat op Terschelling, Schiermonnikoog en Vlieland de hoogte van leges voor evenementen niet gebaseerd zijn op een recente beleidskeuze.
- dat kostendekkende tarieven voor niet-commerciële activiteiten een bottleneck kan zijn.
- dat de leges voor 2016 op de vijf eilanden behoorlijk verschillen, namelijk van 0 euro op Texel tot maximaal 320 euro op Ameland voor nieuwe evenementen in categorie 3.
- dat de communicatie over leges richting de organisatoren niet altijd duidelijk is.
- dat het merendeel van de respondenten niet bereid is om extra te betalen voor meer service. 16% van de respondenten zou wel meer willen betalen voor meer snelheid en transparantie, 19% voor een eenvoudiger procedure en 25% voor extra hulp bij de procedure.

2.3.4 Zienswijze, bezwaar en publicatie bij evenementen

In de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) staat onder meer beschreven wat de gemeente moet doen om zorg te dragen voor een zorgvuldige procedure waarin ieders belangen voldoende worden meegewogen. Op besluiten van de gemeente, zoals die ten aanzien van evenementenvergunningen, bestaat daarom de mogelijkheid om bezwaar of beroep aan te tekenen. Om ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden kennis kunnen nemen van besluiten die hen aangaan, is in artikel 3:40 bepaald: “Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekend gemaakt”. Het besluit en de zakelijke inhoud ervan moet worden uitgereikt, verzonden of gepubliceerd, waaronder bijvoorbeeld de opening- en sluitingstijd, eventuele wegafsluitingen en andere kenmerken die voor derden van belang kunnen zijn. De wet bepaalt verder dat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken bedraagt. Maar de wet stelt ook in artikel 6:16: “Het bezwaar of beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.”

De AWB maakt ook een andere weg mogelijk om ieders belangen mee te kunnen wegen, namelijk die van de zienswijze. De gemeente moet formeel besluiten om belanghebbenden de mogelijkheid te bieden een zienswijze uit te brengen op een ontwerpbesluit. Het ontwerp besluit moet dan ter inzage worden gelegd en deze ter inzage legging moet dan bekend worden gemaakt via bijvoorbeeld een huis-aan-huis blad. De termijn om zienswijzen naar voren te brengen is zes weken. De organisator van het evenement moet de gelegenheid krijgen om op de ingebrachte zienswijzen te reageren, zo stelt artikel 3:15 lid 3. Als er geen zienswijzen worden ingediend, zo bepaalt artikel 3:18 lid 4, neemt de gemeente het besluit binnen vier weken nadat de termijn voor het indienen van zienswijzen verstreken is. Dat zou praktisch gezien ook mogelijk moeten zijn omdat het ontwerp van het besluit al gereed was bij de ter inzage legging.

De gemeente Texel maakt gebruik van deze mogelijkheid van zienswijzen en heeft daartoe besloten bij het vaststellen van de Uitvoeringsregeling evenementen Texel. Daarin is echter de termijn voor het indienen van een zienswijze bepaald op twee weken. Tevens afwijkend

van de wet, wordt niet een ontwerp besluit ter inzage gelegd, maar de vergunningaanvraag. Daarnaast wordt het besluit op de aanvraag niet gepubliceerd door gemeente Texel. De gemeente Terschelling legt voor grote evenementen (C categorie) de conceptvergunning ter inzage zodat belanghebbenden hun zienswijze kunnen uitbrengen. Voor zover bekend ligt er onder deze handelswijze van gemeente Terschelling geen formeel besluit. Alle uiteindelijke besluiten voor vergunningverlening worden wel gepubliceerd. Beide gemeenten vinden het van belang dat organisatoren vroegtijdig in gesprek gaan met omwonenden. Door het ontwerp besluit open te stellen voor zienswijzen, verhoogt de druk op de organisator om zaken goed te regelen voor de omwonenden en andere belanghebbenden. Op Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland wordt zelden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.

In de verdere praktijk van de Waddeneilanden komt naar voren dat de publicatie van het besluit om de vergunning voor een evenement te verlenen, vaak korter dan zes weken voorafgaand aan het evenement plaatsvindt. Op alle eilanden worden nauwelijks bezwaren ingediend.

Uit interviews en documenten blijkt:

- dat van de wettelijke mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen een besluit om een vergunning te verlenen voor een evenement, op de eilanden vrijwel geen gebruik wordt gemaakt.
- dat de publicatie van een besluit om een vergunning te verlenen voor een evenement vaak pas 'vlak voor' het evenement plaats vindt.
- dat het effect voor de burger van het indienen van een bezwaarschrift (op deze wijze) erg beperkt lijkt te zijn voor de uitvoering van het evenement in dat jaar.
- dat de AWB ook een mogelijkheid biedt om een zienswijze in te dienen op een ontwerp besluit, waarvan het effect voor de burger mogelijk groter zou kunnen zijn.
- dat Texel het indienen van een zienswijze voor alle aanvragen mogelijk heeft gemaakt en Terschelling alleen voor de C categorie, maar dat beide gemeenten dit (nog) niet geheel conform wettelijke bepalingen doen.

3. Enkele kenmerken van de evenementen

3.1 Aantal en terugkerende evenementen

In totaal zijn er in 2014 op de Waddeneilanden 407 evenementen of aanvragen en meldingen geweest. De verschillen tussen de eilanden zijn groot. Texel en Terschelling hebben overduidelijk het grootste aandeel. Zij hebben namelijk respectievelijk 178 en 138 evenementen of aanvragen en meldingen. Vlieland heeft met 18 het kleinste aantal evenementen of aanvragen en meldingen. Van deze aantallen betrof het voor Texel 51 keer een melding⁶, voor Vlieland 1, Terschelling 26, Ameland 5 en Schiermonnikoog 3.

Figuur 3.1 Aantal evenementen of aanvragen en meldingen per Waddeneiland in 2014



Bron: NHL onderzoek

De NHL heeft in opdracht van de rekenkamercommissie in het voorjaar van 2015 onderzoek gedaan naar de evenementen. Destijds waren de cijfers van 2015 nog niet beschikbaar. In de interviews op alle vijf de eilanden is naar voren gekomen dat zeker 80% van de evenementen jaarlijks terugkeert. Dit betekent dat de cijfers van 2014 en de bevindingen daarover niet veel afwijken van die van 2015. Texel is hierop een uitzondering met in 2015 24 extra eenmalige evenementen vanwege Texel 600 jaar.

3.2 Evenementenkalender met aantal en type evenementen

De informatievoorziening over het aantal en het type evenementen voor burgers, bedrijven en organisatoren wordt meestal vastgelegd in een evenementenkalender. De kalender is ook een kader voor hulpverleningsdiensten om tijdig te weten wanneer er capaciteit gereserveerd moet worden. Een evenementenkalender wordt meestal voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar opgesteld. Er kunnen zowel evenementen met een vergunning als evenementen met een meldplicht op de kalender staan. Doel van een kalender is ook om een te belastende samenloop van evenementen vroegtijdig te signaleren en tegen te gaan. Hoe op de eilanden invulling wordt gegeven aan de evenementenkalender staat in de onderstaande tabel.

Tabel 3.1 Kenmerken over de evenementenkalender

	Melding klein evenement	Vergunning plichtig evenement	Tijdstip op kalender
Ameland	niet op de kalender	op de kalender	In het jaar voorafgaand aan het evenement, na vaststelling van de kalender wordt deze doorgestuurd naar

⁶ de 51 meldingen op Texel zijn onderverdeeld in 24 meldingen voor een klein evenement en 27 meldingen voor een eerder verleende doorlopende vergunning

	Melding klein evenement	Vergunning plichtig evenement	Tijdstip op kalender
			politie, brandweer en GHOR
Schiermonnikoog	mondelinge afstemming met burgemeester		geen kalender
Terschelling	interne gemeentelijke kalender om samenloop van evenementen zoveel mogelijk tegen te gaan.		voor 15 november grote evenementen naar Politie EHBO krijgt maandelijks overzicht van aanvragen voor evenementen
Texel	niet op de kalender	in november stelt de burgemeester de kalender vast en daarmee wordt bepaald welke categorie een evenement is	voor 1 november moet organisator evenement melden en de gemeente plaatst het evenement op de kalender van de Veiligheidsregio
Vlieland	mondelinge afstemming met burgemeester		geen kalender

Uit interviews en documenten blijkt:

- dat Schiermonnikoog en Vlieland geen evenementenkalender hebben maar mondelinge afstemmen over aantal en impact van evenementen.
- dat Ameland, Terschelling en Texel met een kalender werken zowel voor de hulpverleningsinstanties om de inzet van capaciteit te regelen als voor intern gebruik.

3.3 Terugkerende evenementen

Voor jaarlijks terugkerende evenementen op een vooraf te bepalen datum, met grotendeels een gelijke opzet, hebben gemeenten de mogelijkheid om een meerjarige of doorlopende vergunning te verlenen. In het kader van deregulering heeft dit een voordeel voor de organisatoren en de gemeente.

De Inspectie voor Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie geeft in het eerder genoemde rapport aan dat zij het verlenen van een vergunning voor meerdere jaren niet raadzaam vinden. De gemeenten kunnen dan niet de risico's voor de veiligheid en gezondheid voldoende opnieuw afwegen voor de nieuwe editie van dat publieksevenement. Daarnaast wordt de ervaring die opgedaan is bij eerdere edities van het evenement niet voldoende meegenomen.

Texel heeft de mogelijkheid dat de organisator eenmalig een vergunning aanvraagt, en vervolgens alleen jaarlijks moet melden wanneer het evenement plaatsvindt. Uit interviews is gebleken dat een doorlopende vergunning voor vijf jaar geldt. Dit is echter niet terug te vinden in de Uitvoeringsregeling evenementen Texel (2012). Texel heeft een aantal criteria opgesteld waaraan het evenement moet voldoen voordat de burgemeester gelet op de aard, omvang en locatie en eerdere ervaringen met het evenement een doorlopende vergunning verleent. Dit zijn:

1. de risicoscan moet als uitkomst geven "regulier evenement";
2. geluidsvolume maximaal in bepaalde tijdsblokken;
3. risico voor openbare orde en openbare veiligheid en volksgezondheid is laag.

Texel kan bij de jaarlijks terugkerende evenementen tussentijds aanvullende voorwaarden stellen om de vergunning te actualiseren.

Ameland, Terschelling, Schiermonnikoog en Vlieland hebben geen vergunningverlening voor een langere periode. Onder meer is daarvoor als reden genoemd dat evenementen toch elk jaar weer een beetje anders zijn. Gemeente Ameland heeft wel een apart tarief voor terugkerende evenementen. De reden die genoemd wordt is dat een herhalings-evenement

zonder noemenswaardige problemen, geen zware procedure behoeft. Actualisering van de vorige aanvraag en vergunning kan dan volstaan.

Uit interviews en documenten blijkt:

- dat Texel meerjarige evenementenvergunningen verstrekt.
- dat Ameland, Terschelling, Schiermonnikoog en Vlieland geen vergunning voor een langere periode verlenen.
- dat een groot deel van de evenementen waarvoor vergunning wordt aangevraagd een 'herhalingsfeest' is.
- dat aanvraagformulieren ingericht zijn op 'nieuwe' evenementen.
- dat als voordeel van meerjarige vergunningen is genoemd dat het proces efficiënt is en de administratieve lasten worden teruggebracht. Het efficiency voordeel ligt in de praktijk vooral bij de aanvrager en in mindere mate bij de gemeente.
- dat als nadeel van een meerjarige vergunningen is genoemd dat evenementen toch altijd weer net iets anders zijn.
- dat er gegevens zijn die toch bij iedere editie geactualiseerd moeten worden: zoals de lijst met contactpersonen.
- dat het gevaar bestaat dat vergunningverlening bij herhalingsfeesten te veel verwordt tot een administratieve handeling en dat dit risico toeneemt na een afgegeven meerjarenvergunning.
- dat de Inspectie voor Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie het niet raadzaam vinden om vergunningen voor meerdere jaren te verlenen.

3.4 Facilitair bureau evenementen

Uit het NHL onderzoek komt naar voren dat de responderende initiatiefnemers:

- voor ongeveer de helft bestaan uit vrijwilligers;
- voor ongeveer een kwart bestaan uit professionals in de evenementensector;
- voor ongeveer een kwart bestaan uit initiatiefnemers die wel beroepsmatig bij het evenement betrokken zijn, maar niet werkzaam zijn in de evenementensector, zoals horeca-ondernemers, jeugdwerkers en medewerkers van stichtingen.

Vanuit de ambtelijke diensten is aangegeven dat de niet-professionals vaak vooral een leuk evenement willen organiseren. Organisatoren zijn niet altijd goed op de hoogte van het vergunningsproces, zijn zich niet altijd voldoende bewust van hun verantwoordelijkheid als organisator of zijn niet altijd voldoende in staat om alle risico's in te schatten en te beheersen.

Het organiseren van een evenement is heel veel werk en het is, ook voor de gemeente, niet efficiënt als iedereen steeds weer opnieuw het wiel moet uitvinden. De eilander gemeenten proberen op verschillende manieren de organisatoren wat te ontzorgen. Zo regelt gemeente Texel bijvoorbeeld een jaaraanstelling voor verkeersregelaars, zodat dat niet voor ieder evenement apart hoeft. Gemeenten Ameland, Texel en Terschelling hebben een WA-verzekering afgesloten voor alle vrijwilligers. Terschelling geeft ook voorlichting over bijvoorbeeld veilig gebruik van gasflessen. Gemeente Ameland heeft veel materialen die nodig zijn bij evenementen, zoals dranghekken, tijd klokken en finish-bogen, die door organisatoren kunnen worden gehuurd tegen kostprijs.

Het is echter de vraag in hoeverre het wenselijk is dat een gemeente zelf de initiatiefnemers faciliteert, gezien de benodigde toetsende en controlerende rol van de gemeente bij evenementen, die dan deels ook over de eigen materialen en activiteiten zou kunnen gaan. Het antwoord hierop hangt onder meer af van de mate waarin de betreffende functies binnen

de gemeentelijke organisatie daadwerkelijk gescheiden zijn. Een oordeel hierover valt buiten de scope van dit onderzoek.

Op Terschelling is er de Stichting Evenementen Terschelling die zelf evenementen organiseert en ook anderen helpt bij het organiseren van een evenement. Maar dit is niet een facilitair bureau waar de gemeente elke organisator naar toe kan sturen voor hulp. In een aantal gemeenten in Nederland is enige ervaring opgedaan met een faciliterende koepelorganisatie. Het organisatiemodel verbindt de stakeholders met elkaar en zodoende wordt een brede link gelegd met o.a. de gemeente, ondernemers, toerisme sector et cetera. Een aantal ambtenaren van de eilanden verwachten dat een dergelijk faciliterend bureau een efficiëncyslag kan opleveren voor de processen rondom evenementen.

Uit interviews en documenten blijkt:

- dat geen van de vijf Waddeneilanden een externe facilitaire organisatie heeft om (alle) evenementen efficiënter vorm te geven.
- dat met name op Texel en Terschelling behoefte bestaat aan een dergelijk bureau.
- dat verwacht wordt dat een faciliterende organisatie ook voor de gemeente een efficiency winst op kan leveren.

4. Het vergunningverleningsproces en de werkwijze

De evenementenvergunning is een belangrijk instrument waarmee de overheid waarborgt dat de organisator van het evenement de risico's kent en beheerst. Bij tekorten in deze vergunningen of de wijze waarop die worden verleend, kan de openbare veiligheid bij evenementen in gevaar komen.

Na het monster truck ongeval in Haaksbergen is meer aandacht voor het spanningsveld van de verantwoordelijkheidsvraag bij evenementen: Wie moet ervoor zorgen dat de veiligheid van een evenement gewaarborgd is?

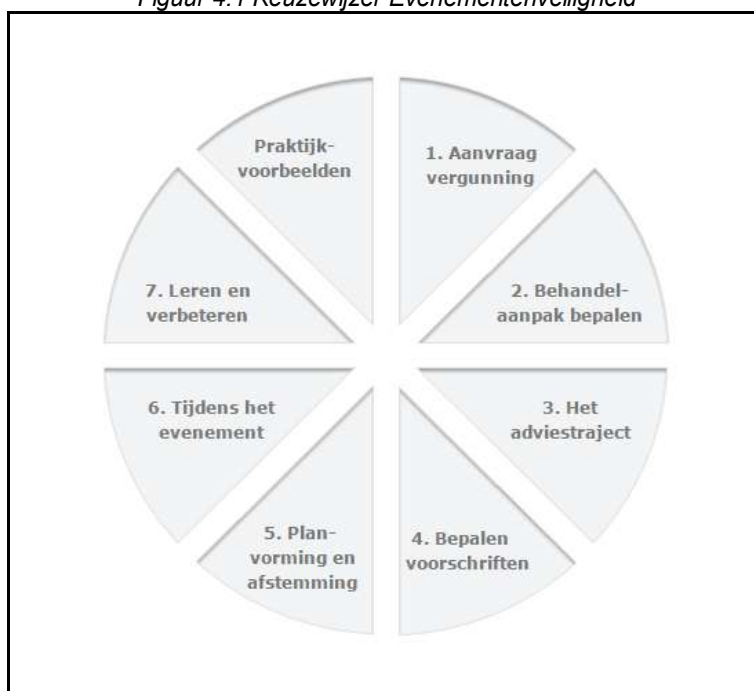
De Onderzoeksraad voor Veiligheid schrijft in het eerder genoemde rapport hierover onder meer het volgende:

Vergunningverlening voor evenementen is op te vatten als een veiligheidskritisch proces dat een alerte grondhouding van alle betrokkenen vergt, evenals voldoende kennis en vaardigheden.

De Onderzoeksraad is zich ervan bewust dat alertheid zich moeilijk laat organiseren en ook dat burgemeesters en ambtenaren bloot staan aan allerlei prikkels die alertheid en scherpte in de vergunningverlening voor evenementen ondergraven. Toch is het zaak dat zij zich er telkens opnieuw actief van vergewissen dat een evenement werkelijk geen onaanvaardbare bedreiging voor de openbare veiligheid vormt. Procedures, richtlijnen en instrumenten kunnen daarbij helpen, maar zijn niet afdoende. Vergunningverlening is immers mensenwerk en berust op (ambtelijk) vakmanschap. Het gaat erom dat de betrokkenen zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid in relatie tot andere belangen, en hun handelen daarnaar richten. Het gaat niet om het hebben, maar om het tonen van verantwoordelijkheid.

Vanuit deze optiek is gekeken naar het vergunningsproces en de gehanteerde werkwijze. Hierbij wordt gebruik gemaakt van onderstaande Keuzewijzer Evenementenveiligheid van Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Figuur 4.1 Keuzewijzer Evenementenveiligheid



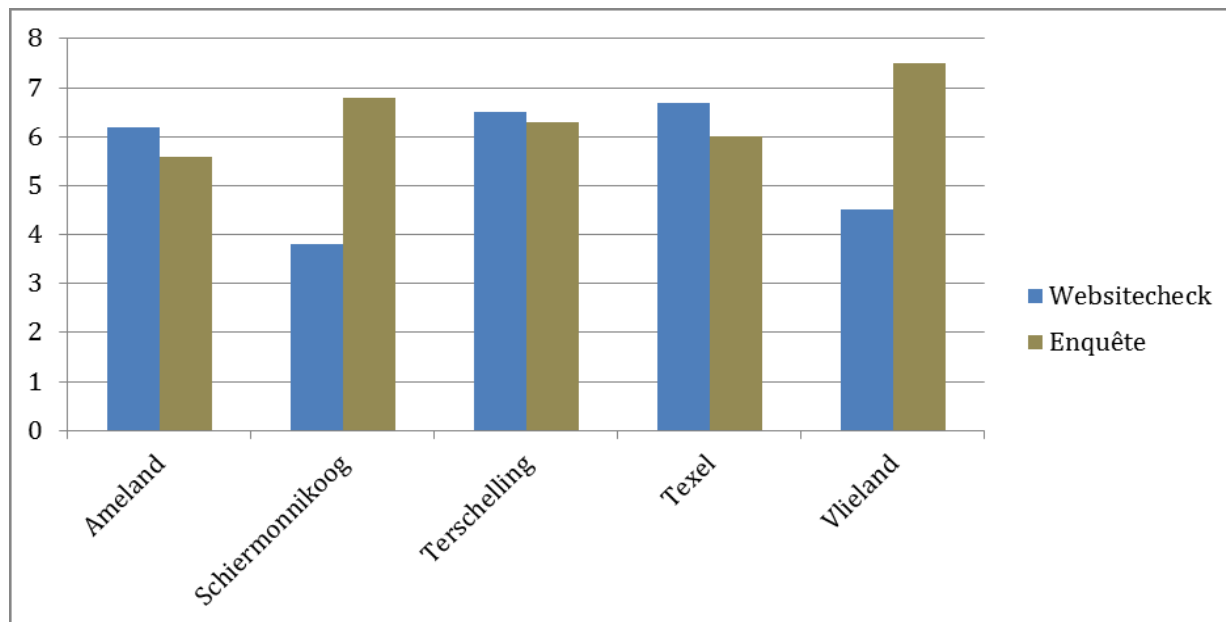
Bron: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Het onderhavige onderzoek richt zich op de eerste 4 facetten. Deze komen in achtereenvolgende paragrafen aan bod.

4.1 Aanvraag vergunning

De website van de gemeente is de eerste plek om organisatoren vooraf te informeren over de indeling van evenementen met en zonder vergunning en de verschillende procedures en voorschriften. Op Texel ontvangen sinds 2012 alle organisatoren in december een specifieke brief waarin de indeling in categorie (melding, regulier doorlopend, regulier jaarlijks, aandacht en risico), de indieningstermijn en de verplichte bijlagen bij de aanvraag aan de orde komen.

Figuur 4.2 Beoordeling website gemeenten ten aanzien van evenementen



Bron: NHL onderzoek

Figuur 4.2 geeft het gemiddelde cijfer per eiland weer uit het NHL onderzoek. De blauwe kolom geeft het oordeel van de websitecheck uit hetzelfde onderzoek weer en behelst dus vooral een inhoudelijk oordeel. De bruine kolom geeft het oordeel van de gebruikers van de website weer op basis van de enquête die is gehouden. Het betreft kleine aantallen respondenten. Gemiddeld genomen hebben ongeveer de helft van de respondenten informatie gezocht op de website. In de interviews is aangegeven dat er nieuwe websites voor de vier Friese Waddeneilanden komen.

Het proces van vergunningverlening begint bij een aanvraag voor een vergunning. Uit het NHL onderzoek komt naar voren dat vier Waddeneilanden via de website een aanvraagformulier aanbieden, dat voor Texel, Terschelling en Vlieland geheel digitaal kan worden ingevuld en voor Ameland moet worden geprint, ingevuld en ondertekend en aan de gemeente moet worden gezonden. Schiermonnikoog heeft geen aanvraagformulier.

Tabel 4.1 kenmerken van het aanvraagformulier en de wijze van indienen

	Aanvraagformulier digitaal	Praktijk van de aanvraag
Ameland	ja maar moet per post worden opgestuurd	beperkt gebruik van het aanvraagformulier
Terschelling	ja	allemaal met aanvraagformulier, 50% digitaal en 50% per post
Texel	ja	allemaal met aanvraagformulier, 100% digitaal
Schiermonnikoog	geen	vaak per mail, zonder gebruik van formulier
Vlieland	ja	bijna altijd per mail, zonder gebruik van formulier

Op termijn zullen de aanvragen voor evenementen, gekoppeld aan het nieuwe zaakstelsel, ook voor alle Friese eilanden digitaal kunnen gaan. Tijdens de interviews op de Friese eilanden is aangegeven, dat het ontwikkelen van nieuwe digitale aanvraagformulieren met

de betrokken medewerkers van evenementen op de eilanden zal worden opgepakt. Het nieuwe systeem wordt 1 systeem met een uitsplitsing per eiland.

Van de huidige aanvraagformulieren valt op dat ze vooral vragen bevatten over het evenement zelf, maar niet over de effecten van het evenement op de omgeving, zoals verkeersstromen. Op geen van de aanvraagformulieren komen evaluatiepunten voor, naar aanleiding van eerdere edities. Organisatoren worden geacht en/of gevraagd zulke aspecten en eventuele evaluatiepunten op te nemen in de draaiboeken en veiligheidsplannen en dergelijke.

Uit de interviews komt naar voren dat nieuwe initiatiefnemers vaak niet goed weten hoe ze moeten beginnen met het organiseren van een evenement en dan eerst ter oriëntatie met de gemeente bellen. De uitkomsten van het NHL onderzoek, opgenomen in de volgende tabel, bevestigen dit.

Tabel 4.2 Reactie respondenten op de stelling: Het was duidelijk welke meldings- of vergunningsprocedure ik moest volgen

	Eens	Oneens	Totaal
Ameland	11	1	12
Schiermonnikoog	8	2	10
Terschelling	21	5	26
Texel	13	7	20
Vlieland	4	0	4
Totaal	57	15	72

Bron: NHL onderzoek

Hieruit blijkt dat het overgrote deel van de respondenten de procedure die gevolgd moet worden voor de aanvraag, voldoende duidelijk vindt. Voor zo'n 20% van de organisatoren is het echter niet duidelijk. Uit de interviews van de NHL kwam bijvoorbeeld naar voren dat er soms om steeds meer informatie wordt gevraagd bij de aanvraag. Een respondent gaf aan dat er 'ineens' een draaiboek moest worden toegevoegd, terwijl dit in voorgaande jaren niet nodig was. Maar na het contact met de gemeente, geven de organisatoren de gemeenten in vrijwel alle gevallen een 7 of een hoger. De geïnterviewde medewerkers van de gemeenten noemen veelal de korte lijnen en het persoonlijk contact een belangrijke succesfactor van het proces van de evenementenvergunning. Ook dit wordt bevestigd door het NHL onderzoek.

Tabel 4.3 Reactie respondenten op de vraag: Met welk rapportcijfer beoordeelt u de wijze waarop medewerkers van de gemeente u persoonlijk of digitaal in het algemeen benaderd hebben?

	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland	Gemiddeld
Vriendelijkheid	8,2	7,7	7,6	7,5	8,5	7,7
Betrokkenheid	7,9	7,2	7,7	7,0	8,5	7,5
Deskundigheid	7,4	8,0	7,4	6,9	8,8	7,5
Betrouwbaarheid	8,1	8,0	7,8	7,3	8,8	7,8
Duidelijkheid	7,7	7,3	7,6	7,1	8,8	7,5
Snelheid	7,9	7,2	7,3	6,4	8,8	7,2
Gemiddeld	7,9	7,6	7,6	7,0	8,7	7,5

Bron: NHL onderzoek

Uit het dossier onderzoek komt naar voren dat de evenementen Horinzontoer en Eilandvijfdaagse die op alle vijf de eilanden zijn georganiseerd, door de ene gemeente ingedeeld wordt onder meldingsplicht en door de andere gemeente onder vergunningsplicht. Texel heeft daarbij aangegeven dat vanaf 2017 er voor Eilandvijfdaagse ook geen meldingsplicht meer geldt.

Uit interviews, documenten en NHL onderzoek blijkt:

- dat de websites van de gemeenten ten aanzien van evenementen kunnen worden verbeterd, maar dat de groep organisatoren die daarmee wordt bereikt, beperkt is.
- dat de aanvraagformulieren ingericht zijn op nieuwe evenementen.
- dat de aanvraagformulieren van drie van de vijf eilanden niet meer actueel zijn en niet of nauwelijks worden gebruikt.
- dat de eilanden verschillend aankijken tegen eenzelfde evenement voor de indeling meldingsplicht of vergunningsplicht.
- dat het merendeel van de organisatoren naar het eigen oordeel goed door de gemeente wordt geholpen in het vergunningverleningsproces rondom het organiseren van een evenement.

4.2 Bepaling behandelaanpak met een risicoscan

Aanvullend op het aanvraagformulier dienen documenten te worden ingediend. Voor een eenvoudig evenement gaat het meestal om een draaiboek en plattegrond. De medewerker toetst of alle benodigde documenten aanwezig zijn. Vervolgens wordt inhoudelijk getoetst op veiligheid en gezondheid van deelnemers en omwonenden en op de beschikbaarheid van capaciteit van hulpdiensten.

De gemeente is meestal niet de organisator van een evenement, maar is wel verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente. Het is hierbij van belang dat de gemeente nagaat of de organisator alle risico's en mogelijke nadelige effecten van een evenement in beeld heeft en beheerst. De gemeente doet dit in samenwerking met hulpdiensten als politie, brandweer en gezondheidsdiensten. Ook eventuele verkeershinder is een aandachtspunt. Daarnaast is samenwerking met de grond- of gebouweigenaren van belang. Dat kan de gemeente zelf zijn, als het om een openbaar gebied of gebouw gaat, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld horeca-uitbaters of organisaties zoals Staatsbosbeheer. Verwacht de gemeente onaanvaardbare risico's of onaanvaardbare nadelige effecten dan zal de vergunningaanvraag moeten worden afgewezen en mag het evenement niet doorgaan.

De eilander gemeenten voeren net als andere gemeenten meestal een risicoscan uit, waarmee het evenement wordt aangemerkt als A (regulier), B (aandacht) of C (risicovol) evenement. Afhankelijk van de classificatie worden bepaalde aanvullende documenten van de organisator gevraagd, zoals een veiligheidsplan/ calamiteitenplan of een verkeersplan met tekeningen. Het soort evenement, de samenstelling van het publiek, de plaats en het tijdstip van het evenement zijn allemaal bepalend voor de risicoklasse, maar ook de samenhang van deze elementen. Door het uitvoeren van een risicoscan wordt een eerste oordeel gegeven over het evenement:

- leidt het evenement (zonder maatregelen) tot risico's voor de openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of milieu;
- welke (extra) beheersmaatregelen moet de organisator in acht nemen;
- welke aanvullende voorwaarden moeten door de gemeente gesteld worden om het risico weg te nemen of tot acceptabel niveau terug te dringen.

Uit de interviews komt naar voren dat een risicoscan maar 5 minuten duurt om in te vullen, maar te beperkt is om een volledig beeld te geven over de risico's van het evenement⁷. De risicoscan betreft drie thema's:

- publieksprofiel

⁷ Dit wordt ook aangegeven door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, Monster truck ongeval, 28 september 2014, p.44

- ruimtelijk profiel
- activiteitenprofiel.

Andere essentiële factoren zoals weersomstandigheden of drukte op de wegen, blijven buiten beeld.

In de interviews is gesteld dat de risicoafweging het zwaartepunt is bij vergunningverlening, maar dat het voor de gemeente vaak niet makkelijk is, omdat organisatoren steeds weer andere dingen bedenken waar de gemeente nog geen ervaring mee heeft. Als voorbeelden zijn onder meer genoemd: evenement met vliegers, paintballen in het bos, worldcup kitesurfen of een barbecueschip dat zich als amfibievoertuig over het voetpad verplaatst.

Na de risicoscan beoordeelt de medewerker van de gemeente of alle aspecten in de scan voldoende meegewogen zijn. Ook de ervaringen van voorgaande edities worden daarin meegenomen. Uit de interviews komt naar voren dat er geen zekerheid bestaat dat inderdaad alle risico's voldoende in beeld zijn. Men kan niet meer doen dan het gezonde verstand te gebruiken en (waar nodig geacht) advies in te winnen bij hulpdiensten, collega's, andere gemeenten of experts (bijvoorbeeld rondom paarden, parachutespringen, enz.).

De Veiligheidsregio hanteert een classificatie met een onderverdeling in A, B of C:

- A-evenementen: hier is de aanwezigheid van risico's zeer onwaarschijnlijk;
- B-evenementen: hier is de aanwezigheid van risico's aannemelijk;
- C-evenementen: hier is de aanwezigheid van risico's zeer waarschijnlijk.

De gemeente neemt afhankelijk van de risicoclassificatie bij A evenementen vaak alleen standaard voorwaarden op, bij B evenementen worden de voorwaarden aangevuld met maatwerk en bij C evenementen wordt een veiligheidsplan geëist en wordt het evenement in een multidisciplinair team behandeld. Uit het documentenonderzoek blijken indelingen te verschillen tussen gemeenten. In de volgende tabel volgt een overzicht van belangrijke kenmerken.

Tabel 4.4 Kenmerken van de risico-indeling per gemeente

	Evenement A	Evenement B	Evenement C	Bijzonderheden
Ameland	Categorie 1: lichte categorie - zonder muziek - klein aantal bezoekers - geen verkeershinder geen risicoscan	Categorie 2: middelzware categorie - risicoscan - geen versterkte muziek - overdag - indien in de avond niet in of nabij een woonomgeving - veel bezoekers - beperkte verkeershinder.	Categorie 3: zware categorie - risicoscan - versterkte muziek - activiteiten in de avond die in of nabij de woonomgeving zijn - veel bezoekers - verkeershinder	Richt zich op vooral sportieve evenementen, die vanwege het type publiek minder risico's met zich meebrengen.
Schiermonnikoog	Een risicoscan wordt alleen uitgevoerd indien het aantal bezoekers boven de 1.000 ligt, er gevoeligheid is voor weersomstandigheden en afhankelijk van type evenement			De burgemeester wordt bij alle evenementen betrokken
Terschelling	klein: - risicoscan	groot: - risicoscan - veiligheidsplan - ontruimingsplan - calamiteitenplan		Wekelijks overleg met meerdere medewerkers en deskundigen als Politie en Brandweer. Burgemeester krijgt wekelijks verslag.
Texel	A: regulier	B: aandacht Nieuwe evenementen zijn al snel een B-evenement omdat het publieksprofiel nog niet bekend is	C: risico	Burgemeester stelt in november de risico-classificatie van evenementen vast.

Vlieland	Niet risicovol: inschatting medewerker	Risicovol of groot evenement: inschatting medewerker Bij deze categorie worden hulpdiensten betrokken in het voortraject. Een groot evenement als Into The Great Wide Open is een uitzondering voor Vlieland. In het voortraject worden de gemeentelijke diensten en hulpdiensten in de volle breedte betrokken.	De aard en omvang van het eiland leveren een natuurlijke begrenzing aan evenementen.
----------	--	---	--

Uit interviews en documenten blijkt:

- dat de risicoscan door de vijf gemeenten wisselend wordt gebruikt.
- dat de risicoscan vereist is voor het aanvragen van advies aan de Veiligheidsregio.
- dat het onmogelijk is om algemene informatieverstrekking, een aanvraagformulier en risicoscan te ontwikkelen waarin alles is opgenomen, omdat organisatoren steeds weer nieuwe dingen bedenken.
- dat het maken van een goede afweging en indeling in risicogroepen mensenwerk is en voor een belangrijk deel afhangt van het inschattings- en beoordelingsvermogen van een zeer beperkt aantal maar ervaren medewerkers.
- dat de eilanden, met name de kleinere Friese Waddeneilanden, door de aard en omvang en het feit dat alles en iedereen per boot moet komen een natuurlijke drempel hebben ten aanzien van evenementen.

4.3 Het adviestraject

4.3.1 Deskundigheid betrekken

De hulpverleningsdiensten politie, brandweer en de Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio (GHOR) zijn belangrijke adviespartners op het terrein van veiligheid en gezondheid bij evenementen. De GHOR, als onderdeel van de Veiligheidsregio, werkt met een landelijke handreiking voor publieksevenementen. Hierin staat beschreven dat er advies kan worden gevraagd wanneer er meer dan 5.000 gelijktijdig aanwezige bezoekers zijn en er geen verzwarende omstandigheden gelden. De gemeente kan dan zelf het door de GHOR opgesteld standaardadvies opnemen in de vergunningsvoorwaarden. Door een risicoanalyse uit te voeren valt een evenement in de A, B of C categorie. Het activiteiten-, publieks- en het ruimtelijk profiel bepalen of op geneeskundig en/of gezondheidskundig vlak de vergunningaanvraag aanleiding geeft voor een uitgebreider advies. Dit zijn vaak de verzwarende omstandigheden als een verwachting van bovenmatig alcohol- en/of drugsgebruik of bij aanwezigheid van dieren bij een evenement. De GHOR hanteert ook de classificatie met een onderverdeling in A, B of C:

- A-evenementen: hier is de aanwezigheid van risico's zeer onwaarschijnlijk: standaard GHOR advies
- B-evenementen: hier is de aanwezigheid van risico's aannemelijk: GHOR maatregelen naast standaard GHOR advies
- C-evenementen: hier is de aanwezigheid van risico's zeer waarschijnlijk: multidisciplinair advies tussen hulpdiensten en uitgebreide maatregelen vanuit de GHOR voorgeschreven

Het standaard GHOR advies bestaat uit drie onderdelen:

1. op basis van het aantal gelijktijdige aanwezige bezoekers vaststellen van het aantal in te zetten zorgverleners (1 hulpverlener per 1.000 bezoekers met minimum van 2);
2. algemene regels voor de inrichting van de eerstehulp post;

3. algemene regels op het gebied van de technische hygiënezorg.

Uit de interviews en de dossiers is naar voren gekomen dat:

Tabel 4.5 Betrekken van deskundigen bij vergunningverlening

	Betrekken deskundigheid algemeen	Muziekfestival/ B- evenement ⁸
Ameland	multidisciplinair 'evenementenoverleg' waar o.a. politie, brandweer en GHOR aanschuiven voor advies en vanuit de gemeente zijn ambtenaren en de burgemeester aanwezig	MadNes festival 2.000 bezoekers GHOR advies
Schiermonnikoog	meerdere partijen worden betrokken Natuurmonumenten, Politie en Brandweer, om de vergunning van vorig jaar te updaten. De politie denkt altijd mee in de afweging om op basis van de risicoscan wel of niet calamiteitenplan voor te schrijven.	Schullefeest 900 bezoekers geen extern advies in dossier aangetroffen
Terschelling	een ambtelijk team van vijf gemeente ambtenaren beoordeelt of een evenement groot is of niet. Bij een groot evenement wordt standaard advies ingewonnen bij de verschillende hulpinstanties	Rock en Roll 3.000 bezoekers GHOR advies
Texel	de uitkomsten uit de risicoscan worden besproken met relevante partners (evenementen overleg). Risico evenementen worden intensief besproken/ voorgelegd aan de GHOR, politie en brandweer.	Sunbeats 2.000 bezoekers politie en GHOR
Vlieland	de politie, brandweer en de GHOR worden meestal betrokken voor advies omtrent het evenement	IGWO 6.000 bezoekers brandweer en GHOR

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft als uitgangspunt dat de aanvrager van de evenementenvergunning, als primair verantwoordelijke partij, zijn risico's moet kennen en beheersen. Maar tegelijk stelt de Onderzoeksraad dat de ambtenaar die de vergunning verleent zich altijd actief ervan moet vergewissen dat de organisator op een goede wijze invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid, opdat de openbare veiligheid gewaarborgd blijft. Dit betekent dat de ambtenaar kennis moet nemen van de inhoud en daarmee de specifieke risico's van het evenement. Op de Waddeneilanden is het de behandelend ambtenaar die, naar gelang de inhoud van de aanvraag, besluit al dan niet de expertise van anderen binnen en/of buiten de gemeentelijke organisatie in te roepen.

Uit interviews en documenten blijkt:

- dat de ambtenaren alert zijn op de inhoud van de evenementen en deskundig advies van verschillende disciplines soms binnen en soms buiten de organisatie (hulpdiensten) inroepen.
- dat bij veel evenementen deskundig advies van hulpdiensten wordt ingewonnen.
- dat de vijf gemeenten verschillend omgaan met het inroepen van extern advies.

4.3.2 Tijdigheid aanvraag

De termijnen voor de vergunningaanvraag zijn geregeld in de AWB en de APV. Uit de interviews komt naar voren dat de (definitieve) aanvragen met enige regelmaat (te) laat bij de

⁸ De muziek evenementen zijn gekozen omdat die redelijk vergelijkbaar zijn en omdat hier extern advies relevant kan zijn.

gemeente binnen komen. Uit het onderzoek van de NHL blijkt dat 30% van de aanvragers de lengte van de procedure niet duidelijk vindt.

Tabel 4.6 Reactie respondenten op de stelling: Het was duidelijk hoelang de procedure vanaf de melding of de aanvraag voor de vergunning maximaal zou duren

	Eens	Oneens	Totaal
Ameland	9	2	11
Schiermonnikoog	5	5	10
Terschelling	19	7	26
Texel	14	6	20
Vlieland	3	1	4
Totaal	50	21	71

Bron: NHL onderzoek

Verder blijkt uit het NHL onderzoek dat voor bijna 20% van de organisatoren het niet duidelijk is hoe ver voordat het evenement plaatsvindt de aanvraag uiterlijk door de gemeente moet zijn ontvangen (zie tabel 2.4). Daarnaast kwam een paar keer naar voren dat de gemeente Terschelling de aanvraag te vroeg vond en dat dit pas binnen 3 maanden voorafgaand aan het evenement mogelijk zou zijn. Op Ameland worden initiatiefnemers van evenementen van de kalender door middel van een brief benaderd indien de vergunning niet tijdig wordt aangevraagd. De vraag is daarbij “hoe ver moet je als gemeente gaan”, want de verantwoordelijkheid blijft bij de organisator. Op Texel krijgen organisatoren van evenementen op de kalender een herinnering indien de aanvraag niet op tijd wordt ingediend. Op Schiermonnikoog krijgen vergunning aanvragers vooraf geen herinnering maar de gemeentemedewerker moet dan wel hard rennen om het proces van vergunningverlening op tijd klaar te hebben. Op Vlieland betekent het niet automatisch dat indien de aanvrager te laat is met de vergunning het evenement niet door kan gaan. De gemeente weegt af in hoeverre het voor omwonenden vervelend is dat ze dit zo laat weten, indien dit bezwaar als klein wordt ingeschat wordt de aanvraag toch in behandeling genomen.

Uit de interviews bij de vijf gemeenten blijkt over het algemeen een “het moet kunnen-mentaliteit” vanuit een persoonlijke benadering en ingegeven door een klantgerichte instelling. Medewerkers proberen er voor te zorgen dat evenementen door kunnen gaan en de termijnbepaling is dan van ondergeschikte betekenis. De vergunningverlening vindt op de eilanden in een gemoedelijke en een ‘ons kent ons’ sfeer plaats, omdat het merendeel van de aanvragers van de eilanden komt. Soms benaderen medewerkers de bekende organisatoren proactief wanneer er nog geen vergunningaanvraag ligt terwijl de termijn daarvoor aangebroken is. Uit de interviews komt ook naar voren dat de gemeenteraden vaker om nadere informatie hebben gevraagd over evenementen die zijn afgewezen, dan over evenementen die zijn doorgegaan.

In het eerder genoemde rapport van de inspecties wordt echter gesteld dat termijnbepaling en de formele regels belangrijk zijn en dat het ongewenst is wanneer gemeenten zich sterk profileren ten aanzien van het doorgaan van evenementen ondanks dat de termijn van de behandeling te krap is. Een dergelijke profilering vraagt van de betrokken ambtenaar om vanuit loyaliteit naar de organisator te schipperen in de formele regels van de termijnen, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit.

In de volgende tabel worden gegevens gepresenteerd van de behandeltijd van de evenementen met een vergunningaanvraag uit de steekproef voor het dossieronderzoek.

Tabel 4.7 De behandelzeiten in de onderzochte dossiers per gemeente

	Aantal evenementen in steekproef	Kortste behandelzeit in dagen	Langste behandelzeit in dagen
Ameland	8	1	98
Schiermonnikoog	5	13	25
Terschelling	8	10	100
Texel	5	74	188
Vlieland	5	5	89

Een korte behandelzeit kan ermee te maken hebben dat er voorafgaand aan de (definitieve) aanvraag al informatie-uitwisseling is geweest tussen organisator en gemeente, of dat een evenement (vrijwel) identiek is aan dat van het voorgaande jaar. Een lange behandelzeit kan enerzijds veroorzaakt worden door de organisator, die onvoldoende informatie heeft aangeleverd bij de aanvraag, maar kan anderzijds veroorzaakt worden door de gemeente, doordat er een vakantieperiode binnen de behandelzeit valt of doordat een medewerker (langdurig) ziek is.

De termijn van 3 weken die bij alle gemeenten in de APV staat vermeld als grens om vergunningaanvragen al dan niet in behandeling te nemen, is op basis van deze steekproef erg kort te noemen. Daarnaast wordt, op gemeente Schiermonnikoog na, wel eens de in de APV opgenomen beslistermijn van 8 weken overschreden, zonder dat op basis van het dossier altijd duidelijk is dat behandeling van de aanvraag is opgeschort vanwege ontbrekende informatie of dat de burgemeester in het betreffende geval de beslistermijn formeel met 8 weken heeft verlengd. In de dossiers van gemeente Terschelling is wel een dergelijke brief aan een organisator aangetroffen over het buiten behandeling stellen van een aanvraag en bij gemeente Texel een email.

Uit het NHL onderzoek blijkt dat er bij de gemeenten Texel en Terschelling aanvragers zijn die in 2014 van mening zijn dat de gemeente zich niet heeft gehouden aan de afgesproken termijn om een beslissing te nemen op de aanvraag. Daarnaast gaf een respondent van Texel aan dat zijn voorganger hem had gezegd dat hij erop moest vertrouwen dat het wel goed zou komen, maar de aanvrager was er desondanks erg onrustig onder dat het besluit op de aanvraag pas zo laat kwam.

Tabel 4.8 Reactie respondenten op de stelling: De gemeente heeft zich gehouden aan de afgesproken termijn om een beslissing te nemen op mijn aanvraag

	Eens	Oneens	Totaal
Ameland	12	0	12
Schiermonnikoog	7	0	7
Terschelling	17	2	19
Texel	13	3	16
Vlieland	3	0	3
Totaal	52	5	57

Bron: NHL onderzoek

Uit interviews, documenten en NHL onderzoek blijkt:

- dat de instelling van de gemeenten ambtelijk en bestuurlijk gericht is op het laten doorgaan van evenementen, hetgeen risico's met zich mee kan brengen ten aanzien van een zorgvuldige behandeling bij late aanvragen.
- dat met name op Ameland aanvragen in 2015 vrij laat zijn ingediend.
- dat op Texel in 2015 de behandelzeit van vergunningaanvragen verhoudingsgewijs

erg lang is geweest, waarbij rekening gehouden moet worden met het feit dat Texel meer kleine evenementen onder een melding plaatst⁹.

- dat de termijn in de APV om aanvragen al dan niet in behandeling te nemen geen relatie lijkt te hebben met de behandeltijd in de praktijk.
- dat de in de APV opgenomen beslistermijn van 8 weken niet altijd wordt nagekomen.

4.4 Het bepalen van voorschriften

4.4.1 Voorschriften

In de vergunning wordt aangegeven wat is toegestaan voor het evenement en welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen door de aanvrager, om zorg te dragen voor de openbare orde, gezondheid en veiligheid tijdens het evenement. Dit wordt gebaseerd op de ingewonnen adviezen, voorgaande ervaringen en op hoe de aanvrager aan heeft gegeven onder meer wanordelijkheden en incidenten te gaan voorkomen of bestrijden. De gemeente bepaalt als vergunningverlener hoe de ontvangen adviezen worden vertaald naar voorschriften. Deze bevoegdheid ligt bij de burgemeester. De voorschriften richten zich bijvoorbeeld op de (brand)veiligheid, milieu en volksgezondheid, maar kunnen ook anticiperen op de mogelijke dynamiek in risico's (bijvoorbeeld weer, aantallen bezoekers, of onvoorziene omstandigheden). Wanneer de burgemeester in de vergunning geen voorwaarden verbindt aan een evenement en tijdens het evenement ontstaat schade, kan niet op voorhand geconcludeerd worden dat de burgemeester te kort is geschoten in zijn vergunningverlenende taak. Of dat het geval is hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Een belangrijke vraag daarbij, zo wordt gesteld in de factsheet VNG¹⁰, is of het verbinden van een voorschrift aan het evenement schade had kunnen voorkomen. Deelnemers en omstanders hebben bijvoorbeeld ook een eigen verantwoordelijkheid. Zo moeten zij bijvoorbeeld de gebruikelijke verkeersregels in acht nemen bij een wandeltocht en mogen zij geen vernielingen aanbrengen.

De Onderzoeksraad hecht in het eerder genoemde rapport veel waarde aan de interactie tussen de gemeente en de organisator, waarin afspraken worden gemaakt over een zodanige beheersing van risico's dat de openbare veiligheid gewaarborgd is. De Onderzoeksraad stelt dat die interactie meer bepalend is voor de veiligheid van het evenement, dan de inhoud van de vergunning. De vergunning is het instrument dat de verdeling van de verantwoordelijkheid moet regelen, het sluitstuk van de interactie en de basis voor toezicht en handhaving.

Idealiter blijkt uit de aanvraag dat de organisator de risico's goed in beeld heeft en deze ook adequaat inperkt en beheerst. De vergunning kan zich dan richten op een aantal algemenere voorschriften en eventuele in de aanvraag vergeten details. Een belangrijke algemene voorwaarde is, dat de organisator zich houdt aan de aanvraag. Dit staat echter lang niet in alle onderzochte vergunningen. Gemeente Texel is hierin heel consequent en schrijft: *"Het is niet toegestaan, voor zover deze brief geen afwijkende bepalingen kent, af te wijken van de in de aanvraag vermelde gegevens. Het kan zijn dat er, als de omstandigheden daartoe leiden, in de aanloop naar het evenement extra voorschriften worden toegevoegd aan deze vergunning."*

⁹ Op Texel zijn meldingen onderverdeeld in meldingen voor een klein evenement en meldingen voor een eerder verleende doorlopende vergunning

¹⁰ Factsheet VNG, Aansprakelijkheid gemeenten als gevolg van vergunningverlening [...] evenement, december 2014

Concrete voorschriften uit de vergunning zouden het volgende jaar door de organisator overgenomen kunnen worden in het draaiboek van het evenement. Dit zou bijvoorbeeld kunnen met veel hygiëne voorschriften die op advies van de GHOR in de vergunningen worden opgenomen, zoals:

- per 150 personen is 1 toilet aanwezig met een minimum van 2 toiletten;
- heren en damestoiletten moeten duidelijk herkenbaar en van elkaar gescheiden zijn;
- toiletten zijn voorzien van handenwasgelegenheid met zeepdispenser, (papieren wegwerp) handdoekjes, een afvalbak en voldoende toiletpapier;
- toiletten worden regelmatig nagekeken en gereinigd.

Als zulke voorschriften in de draaiboeken van de evenementen zijn opgenomen, kan de gemeente deze vervolgens weglaten uit de vergunning. De organisator pakt dan meer zelf de verantwoordelijkheid op om de risico's te beheersen, in dit geval risico's ten aanzien van gezondheid.

In onderstaande tabel is aangegeven hoeveel voorwaarden er zijn gesteld bij vergelijkbare evenementen met een vergunning uit het dossieronderzoek. Dit blijkt sterk te verschillen.

Tabel 4.9 aantal voorschriften in de vergunningen van evenementen in het dossieronderzoek

	Braderie / dorpsfeest	Eiland-vijfdaagse	Horizontoer 2014 ¹¹	Sport evenement (naam en aantal deelnemers + bezoekers)
Ameland	75	48	52	27 (Fietsdag 200-700)
Schiermonnikoog	14	11	13	14 (Monnikenloop 1.000 deelnemers)
Terschelling	8	11	12	27 (Berenloop 5.000-10.000)
Texel	37	is melding	5	109 (Texel halve marathon 2.000-4.000)
Vlieland	8	is melding	15	0 (Stortenmelk halve marathon 1.000 deelnemers)

Een deel van de verschillen kan worden verklaard door de verschillende werkwijzen van gemeenten. Het sportevenement levert bijvoorbeeld de volgende verschillen op:

- gemeente Texel integreert de evenementenvergunning en een aantal ontheffingen tot één document, terwijl gemeente Terschelling een apart verkeersbesluit neemt
- gemeenten Schiermonnikoog, Terschelling en Texel verwerken de adviezen van hulpdiensten in de vergunning, terwijl gemeente Ameland met één voorschrift in de vergunning verwijst naar een bijlage waarin de brandweer de brandveiligheidsvoorschriften benoemd.

Naast het aantal, verschilt ook de toonzetting van de voorwaarden tussen de gemeenten. Enerzijds gaat het dan om verschillen in de mate van zekerheidstelling door de gemeente, anderzijds gaat het om verschillen in de mate waarin de voorschriften zich richten op toetsbare normen dan wel op maatschappelijke effecten.

Door bijvoorbeeld het concrete telefoonnummer in de vergunning op te nemen waarop de organiserende partij tijdens het evenement continu bereikbaar moet zijn, stellen Ameland en Texel zeker dat de gemeente maar ook de politie tijdens het evenement makkelijk contact kan opnemen met de organisatie. Schiermonnikoog stelt wel als vergunningsvoorwaarde op, dat voorafgaand aan het evenement een contactpersoon bekend moet zijn bij de politie, maar deze voorwaarde faciliteert de gemeentelijke handhavers of de burgemeester niet direct. Bij Vlieland en Terschelling is bij kleine evenementen geen vereiste aangetroffen over een contactpersoon tijdens het evenement.

¹¹ Het dossieronderzoek betreft evenementen uit de jaarschijf 2015, behalve bij Horizontoer, zie verder bijlage 1.

Alle vijf de gemeenten maken gebruik van zowel concrete voorschriften gericht op toetsbare normen als voorschriften gericht op het maatschappelijk effect. Het verschil tussen deze twee komt duidelijk naar voren bij de volgende voorschriften rondom geluid:

- Een voorbeeld van een concreet voorschrift is: “De geluidsinstallatie wordt begrensd op een bronvermogen van maximaal 80 dB(A) tussen 18.00 en 23.00 uur 75 dB(A) tussen 23.00 en 03.30 uur gemeten op 50 m van de speakers.”;
- Een voorbeeld van een voorschrift gericht op het maatschappelijke effect is: “Het geluidsvolume dat geproduceerd wordt moet passend zijn en mag geen overlast veroorzaken voor de omgeving”.

Ameland stelt in verhouding veel voorwaarden uitgedrukt in het beoogde maatschappelijk effect. Texel stelt op een aantal meer algemene voorwaarden na, vooral zeer concrete voorschriften. In veel vergunningen van alle Waddeneilanden komt wel een voorschrift voor als: “De organisatie dient zelf adequate middelen en menskracht in te zetten om de orde en de veiligheid in de tent en in de directe omgeving daarvan te waarborgen”. Deze voorwaarde gericht op het maatschappelijke effect, benadrukt meer de zorgplicht van de organisator, dan dat het daadwerkelijk iets toevoegt aan de veiligheid tijdens het evenement. Als de gemeente voorwaarden moet stellen om de veiligheid tijdens het evenement daadwerkelijk te verbeteren, dan zullen hiervoor concrete voorschriften moeten worden gegeven. Zo heeft het gebruik van deze verschillende typen voorschriften voor- en nadelen. Een aantal daarvan is opgenomen in de volgende tabel.

Tabel 4.10 Voor- en nadelen bij verschillende typen voorschriften

	Voordelen	Nadelen
Concrete voorschriften gericht op toetsbare normen	• Het is duidelijk voor de organisator wat hij/zij moet doen. • Het maakt vooraf toetsen en handhaven mogelijk. • De gemeente stelt zeker dat bepaalde zaken zijn geregeld.	• De gemeente neemt mogelijk de verantwoordelijkheid van de organisator (deels) over. De organisator voert mogelijk alleen de genoemde voorschriften uit zonder verder over risico's na te denken. • Bij het uitblijven van het beoogde maatschappelijke effect volgen mogelijk in de volgende vergunning meer voorschriften.
Voorschriften gericht op maatschappelijk effect	• Er kan bij klachten handhavend opgetreden worden. • De link tussen de voorwaarde en de APV die de wettelijke grondslag biedt is duidelijker. • Bij goed contact tussen organisator en omwonenden is er meer 'ruimte' voor het evenement.	• Voor de organisator is het niet helemaal duidelijk wat hij/zij moet doen om aan de voorwaarde van de vergunning te voldoen. • Het is niet altijd mogelijk om vooraf vast te stellen of met de genomen maatregelen het beoogde maatschappelijke effect daadwerkelijk gerealiseerd wordt. • Voor de gemeente is het dan lastig om vooraf te toetsen en te handhaven.

Uit onderstaande tabel uit het onderzoek van de NHL blijkt dat er, op Schiermonnikoog na, door respondenten wordt aangegeven dat er voorschriften in de vergunning staan die de aanvrager overbodig vindt.

Tabel 4.11 Reactie respondenten op de vraag: Worden er in de vergunning of de beslissing op uw melding voorschriften of vereisten gesteld aan het evenement die u overbodig vindt of waar u moeite mee heeft?

	Ja	Nee	N.v.t. / weet niet	Totaal
Ameland	8	3	1	12
Schiermonnikoog	0	7	2	9
Terschelling	7	13	6	26

Texel	11	5	4	20
Vlieland	1	3	0	4
Totaal	27	31	13	71

Bron: NHL onderzoek

Daarnaast blijkt uit het NHL onderzoek dat sommige aanvragers bij de gemeenten Texel, Terschelling en Schiermonnikoog niet alle voorschriften helder vinden.

Tabel 4.12 Reactie respondenten op de stelling: De vereisten en voorschriften die de gemeente aan het evenement stelt zijn mij volstrekt helder

	Eens	Oneens	N.v.t.	Totaal
Ameland	12	0	0	12
Schiermonnikoog	7	2	0	9
Terschelling	19	6	1	26
Texel	14	5	1	20
Vlieland	4	0	0	4
Totaal	56	13	2	71

Bron: NHL onderzoek

In de interviews met de gemeenten is aangegeven dat het aantal voorwaarden geen aandachtspunt is, want bij het stellen van voorwaarden is de mentaliteit "better be safe than sorry". Oftewel liever een voorwaarde teveel of overbodig dan te weinig en een mogelijk risico niet geborgd in de voorwaarden.

Om alle voorwaarden adequaat te kunnen uitvoeren is het van belang dat er tussen het krijgen van de vergunning en het evenement nog voldoende tijd is. In de volgende tabel uit het NHL onderzoek komt naar voren dat het merendeel van de aanvragers op tijd op de hoogte was van de eisen die aan een evenement worden gesteld, sommigen vinden dat ze te laat op de hoogte zijn van bepaalde eisen die aan het evenement worden gesteld.

Tabel 4.13 Reactie respondenten op de vraag: Was u op tijd bekend met alle voorschriften en vereisten die door de gemeente aan het evenement worden gesteld om tijdig daaraan te kunnen voldoen?

	Ja	Deels	Nee	N.v.t. / weet niet	Totaal
Ameland	11	0	1	0	12
Schiermonnikoog	6	2	0	1	9
Terschelling	18	5	0	3	26
Texel	12	6	1	1	20
Vlieland	4	0	0	0	4
Totaal	51	13	2	5	71

Bron: NHL onderzoek

In onderstaande tabel is voor de evenementen met een vergunning uit het dossieronderzoek aangegeven hoeveel tijd er is tussen het versturen van de vergunning door de gemeente en de datum van het evenement.

Tabel 4.14 Tijd tussen vergunning en evenement

	Aantal evenementen in steekproef	Kortste tijd tussen afgeven vergunning en evenement in dagen	Langste tijd tussen afgeven vergunning en evenement in dagen
Ameland	8	9	203

Schiermonnikoog	5	22	119
Terschelling	8	7	178
Texel	5	2	14
Vlieland	5	55	164

De tijd die na de vergunningverlening nog resteert tot het evenement, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de tijdigheid dat de organisator de vergunning heeft aangevraagd. De lange doorlooptijden bij de behandeling van vergunningaanvragen bij gemeente Texel, al dan niet ontstaan door late aanlevering van volledige informatie door de aanvrager, resulteren uiteindelijk in een (relatief) korte tijd die resteert tussen de vergunningverlening en het evenement. De Waddengemeenten hebben in de interviews aangegeven vaak tussentijds overleg te voeren met de organisator over de inhoud van het evenement en de vergunning. De kwaliteit van die gesprekken is cruciaal bij het afgeven van 'late' vergunningen. In de betreffende vergunningen zijn namelijk voorschriften opgenomen die moeilijk op korte termijn te realiseren zijn.

Enkele voorwaarden van gemeente Texel bij een evenement waar nog 2 dagen resteren na het afgeven van de vergunning:

- Het kan zijn dat naast dit besluit ook een vergunning, ontheffing en/of toestemming nodig is van de grondeigenaar, de rijksoverheid, de provincie of het hoogheemraadschap op grond van andere wet- en regelgeving. Anders kan het evenement niet doorgaan.
- Uiterlijk 2 dagen voor het evenement worden kopieën van de certificaten van de in te zetten beveiligers als bedoeld in genoemde wet, ingeleverd bij de politie.
- Bij de toegang tot het evenement worden bezoekers gefouilleerd. Dit is van te voren kenbaar gemaakt op de website en op de posters van het evenement, zodat hier een preventieve werking van kan uitgaan.
- De vergunninghouder zet vanaf 01.00 uur tot aan de eerste boot van 07.00 uur extra bus- en taxivervoer in, zodat het publiek na afloop van het evenement zo snel mogelijk naar huis- of verblijfadres of naar de eerste boot kan gaan.

Enkele voorwaarden van gemeente Ameland bij een evenement waar nog 9 dagen resteren na het afgeven van de vergunning:

- Ruim voor aanvang van het evenement moet er contact opgenomen worden met een lokaal vervoersbedrijf en Wagenborg Passagiersdiensten voor wat betreft het vervoer van de deelnemers en bezoekers aan het evenement.
- Ruim voor aanvang van het evenement moet er contact opgenomen worden met de plaatselijke reddingsbrigade.

Uit interviews, documenten en NHL onderzoek blijkt:

- dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en tussen evenementen, voor wat betreft het aantal voorschriften dat wordt gesteld in vergunningen. Texel en Ameland hebben relatief veel voorwaarden en Vlieland relatief weinig voorwaarden bij vergunningen.
- dat voorwaarden die specifiek en eenvoudig zijn, zoals over sanitaire voorzieningen, door de organisator gemakkelijk zouden kunnen worden opgenomen in het draaiboek van de volgende editie van het evenement.
- dat er met name op Texel, Terschelling en Schiermonnikoog respondenten zijn die niet alle voorwaarden in de vergunning duidelijk vonden.
- dat er spanning bestaat tussen het opleggen van concrete voorwaarden of

voorwaarden gericht op het maatschappelijke maar dat beide nuttig en noodzakelijk kunnen zijn.

- dat de resterende tijd na de vergunningverlening in sommige gevallen wel erg kort is en de daadwerkelijke uitvoering van alle voorschriften dan vooral af hangt van de kwaliteit van eerdere gesprekken die de gemeente heeft gevoerd met de organisator.
- dat er op Vlieland na, respondenten zijn die hebben aangegeven dat zij (deels) te laat op de hoogte waren van bepaalde voorwaarden, maar de meerderheid is goed op de hoogte.

4.4.2 Mandatering

Het verlenen van een evenementenvergunning is de bevoegdheid van de burgemeester. In veel gevallen is de ondertekening van de vergunning gemandateerd aan een ambtenaar. Voor het verstrekken van mandaat geldt dat het overdragende bestuursorgaan in dit geval de burgemeester voor de bevoegdheid verantwoordelijk blijft. In de onderstaande tabel staat hoe de vijf gemeenten de mandatering hebben geregeld.

Tabel 4.15 Mandatering en ondertekening

	Klein evenement	Groot evenement
Ameland	ondertekening door directieleden namens burgemeester, waarbij de burgemeester nadrukkelijk betrokken is bij de evenementen en de formele besluitvorming vindt plaats nadat de burgemeester heeft ingestemd met het evenement	
Terschelling	ondertekening door medewerker beleidsuitvoering namens burgemeester	ondertekening door medewerker bestuursrecht namens college B&W en namens burgemeester (Berenloop) of medewerker bestuursrecht namens burgemeester (OEROL)
Texel	ondertekening door manager Dienstverlening namens de burgemeester. De burgemeester parafeert alleen vooraf wanneer het evenement op de kalender komt bij de vooraankondiging	
Schiermonnikoog	de burgemeester neemt het besluit op de aanvraag van alle vergunningen en tekent ook alle vergunningen.	
Vlieland	Ondertekening door teamleider uitvoering namens college	loco gemeentesecretaris tekent namens college en ook nog namens de burgemeester

Bij Ameland is er wel sprake van mandatering, in de zin dat de adjunct directeur de vergunningen tekent, maar alle aanvragen gaan daarvoor ter instemming langs de burgemeester. De mandatering is er vooral voor om een snelle afhandeling mogelijk te maken voor evenementenvergunningen waar ook andere vergunningen en ontheffingen bij horen.

Het rapport van de Onderzoeksraad stelt dat het belangrijk is om de burgemeester nadrukkelijk als bestuurlijk eigenaar van het proces van vergunningverlening te positioneren. Dit, zo stelt de raad, omdat het belangrijk is dat de burgemeester zich er actief van moet vergewissen dat aan zijn mandaat op de juiste wijze invulling wordt gegeven. Als de gemeente aan de organisator van een evenement geen passende voorwaarden heeft gesteld, laat de gemeente de organisator in feite vrij in hoeverre deze de veiligheid van het publiek waarborgt. Bij grotere gemeenten waar veel evenementen plaatsvinden, beschikt de burgemeester over een gespecialiseerde goed bezette afdeling voor vergunningverlening. Bij kleinere gemeenten waar dit door personele en budgettaire beperkingen niet zo is, is persoonlijke betrokkenheid van de burgemeester bij vergunning verlening noodzakelijk.

Op Texel, Vlieland en Ameland wordt vergunningverlening niet beschouwd als een inhoudelijke beheerstaak door de leidinggevende manager. Op Terschelling en Schiermonnikoog is het management respectievelijk de burgemeester intensief inhoudelijk bij de vergunningverlening betrokken.

Uit interviews en documenten blijkt:

- dat Ameland, Texel en Schiermonnikoog in de mandatering geen onderscheid hebben ten aanzien van de grootte / omvang van het evenement.
- dat op Vlieland de ondertekening altijd namens het college is, ook als er geen andere vergunningen of ontheffingen bij de evenementenvergunning worden verstrekt, hetgeen niet overeenkomt met de wettelijke bevoegdheidsverdeling.
- dat op Schiermonnikoog geen mandatering is, maar dat de burgemeester persoonlijk intensief bij elke vergunning betrokken is.
- dat op Ameland ondanks de mandatering, toch elk evenement ter instemming aan de burgemeester wordt voorgelegd.
- dat de burgemeester van Texel alleen de vooraankondiging van een evenement bekijkt.
- dat op Ameland, Texel en Vlieland de inhoudelijke aansturing van de vergunningverlening geen directe managementbetrokkenheid heeft.

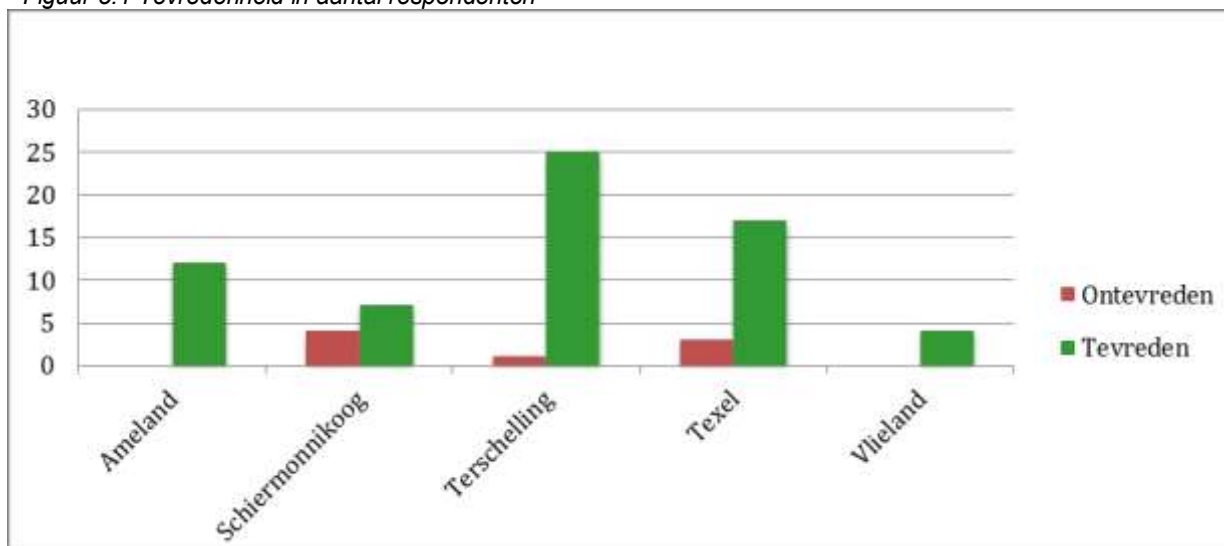
5. Kwaliteit van het vergunningverleningsproces vanuit de aanvragers

In dit hoofdstuk wordt de mate van tevredenheid van aanvragers voor evenementenvergunningen bij de Waddengemeenten in 2014 in beeld gebracht en verklaard. Dit hoofdstuk is geheel gebaseerd op het NHL onderzoek dat in het voorjaar van 2015 is gedaan door studenten van de Thorbecke Academie van de NHL. Hierover is in het najaar van 2015 een uitgebreid rapport verschenen. De belangrijkste onderdelen hieruit zijn ook in deze rapportage van de Rekenkamercommissie opgenomen, zodat het gezichtspunt van de organisator ook meegenomen is in het onderzoek.

5.1 Algemeen

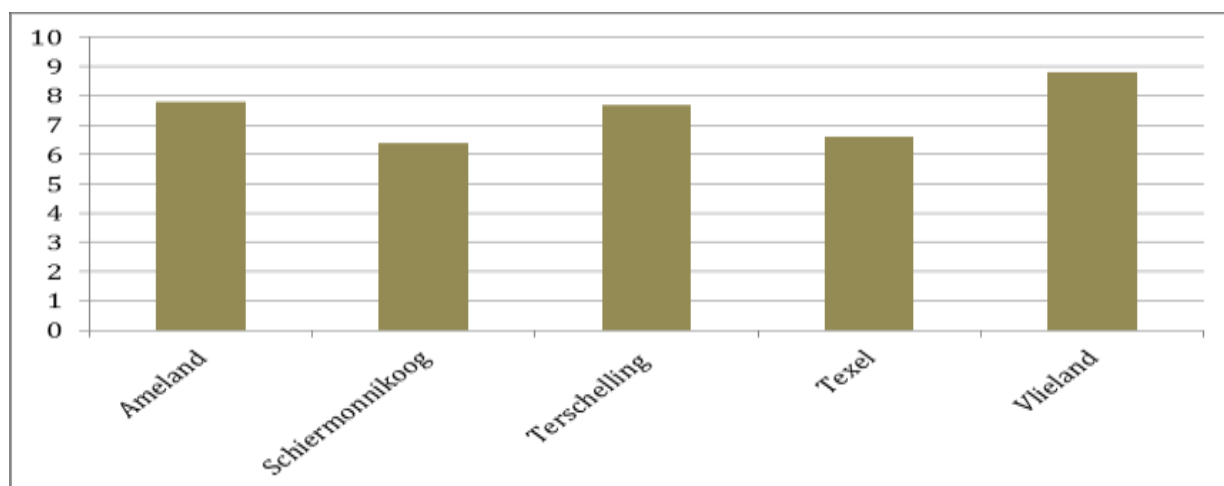
Als eerste laat de onderstaande figuur de algemene tevredenheid van aanvragers zien per gemeente. In figuur 5.1 is te zien hoeveel respondenten een 6 of hoger hebben gegeven. Dit is aangeduid met tevreden. Het aantal respondenten die lager dan een 6 hebben gegeven zijn aangeduid met ontevreden.

Figuur 5.1 Tevredenheid in aantal respondenten



Bron: NHL onderzoek

In onderstaande figuur is het gemiddelde cijfer van de respondenten weergegeven. Daarbij moet worden bedacht dat het aantal respondenten per gemeente aanzienlijk verschilt. Het resultaat van de gemeente Vlieland is gebaseerd op slechts 4 respondenten en is daarmee niet persé representatief.



Figuur 5.2. Gemiddeld cijfer van respondenten (bron: NHL onderzoek)

5.2 Tevredenheid van de aanvrager per indicator

De tevredenheid van de aanvragers van de evenementenvergunning op de verschillende eilanden is in de vorige paragraaf in algemene termen aangegeven. In deze paragraaf wordt gekeken naar mogelijke verklaringen voor het verschil in tevredenheid door te kijken naar de verschillende indicatoren voor tevredenheid. De indicatoren die zijn onderzocht zijn:

- betrouwbaarheid;
- toegankelijkheid;
- behandeling;
- proces;
- transparantie.

5.2.1 Betrouwbaarheid

Uit het NHL onderzoek komt naar voren dat vrijwel alle respondenten aangeven dat de medewerkers van de gemeenten de afspraken nakomen (zie tabel 4.8). Verder is, zie onderstaande tabel, ten aanzien van de betrouwbaarheid van de benaderingswijze door gemeentemedewerkers door 2 respondenten een onvoldoende gegeven, 63 gaven een voldoende en 8 respondenten hadden hierover geen mening (zie ook tabel 4.3).

Tabel 5.1 Reactie respondenten op de vraag: Met welk rapportcijfer beoordeelt u de wijze waarop medewerkers van de gemeente u persoonlijk of digitaal in het algemeen benaderd hebben ten aanzien van betrouwbaarheid?

	Onvoldoende	Voldoende	Geen mening	Totaal
Ameland	0	10	2	12
Schiermonnikoog	0	8	3	11
Terschelling	1	24	1	26
Texel	1	17	2	20
Vlieland	0	4	0	4
Totaal	2	63	8	73

Bron: NHL onderzoek

5.2.2 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid gaat o.a. over het gemak waarop contact gemaakt kan worden (digitaal, telefonisch, fysiek). De aanvragers zijn over het algemeen zeer tevreden over het gemak waarmee contact kan worden gemaakt met een medewerker van de gemeenten.

Tabel 5.2 Reactie respondenten op de vraag: Hoe makkelijk was het om contact te leggen met een medewerker van de gemeente die u kon helpen met de aanvraag van de evenementenvergunning?

	Ze er mak kelijk	Mak kelijk	Neu traal	Mo eilijk	Ze er mo eilijk	N.v.t. / geen mening	Totaal
Ameland	5	5	1	0	0	1	12
Schiermonnikoog	5	0	0	1	0	4	10
Terschelling	11	10	2	0	0	3	26
Texel	6	10	2	1	1	0	20
Vlieland	3	1	0	0	0	0	4
Totaal	30	26	5	2	1	8	72

Bron: NHL onderzoek

5.2.3 Behandeling

Op het gebied van behandeling is gekeken naar de tevredenheid over het contact met de gemeente bij de behandeling van de dienstverlening bij de evenementenvergunning.

Tabel 5.3 Reactie respondenten op de vraag: Wat is uw tevredenheid over het contact met de gemeente via de volgende communicatiemiddelen uitgedrukt in een rapportcijfer?

	On voldoende	Voldoende	N.v.t.	Totaal
Email	4	56	13	73
Telefoon	3	51	19	73
Persoonlijk contact	2	58	13	73
Totaal	9	165	45	219

Bron: NHL onderzoek

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het overgrote deel van de respondenten tevreden is over het contact met de medewerkers van de gemeente. Slechts in 9 van de 174 contactsituaties is een onvoldoende gescoord. Dit betrof 4 contactsituaties van 2 respondenten bij de gemeente Texel, 4 contactsituaties van 2 respondenten bij de gemeente Terschelling en 1 contactsituatie bij de gemeente Schiermonnikoog. Email wordt door een aantal respondenten ongeschikt gevonden als middel om te communiceren over problemen die opgelost moeten worden, of in situaties waarin aanvullende eisen aan het evenement worden gesteld bovenop de al afgegeven vergunning. In het eerste geval moesten er naar het oordeel van de respondent te veel mailtjes heen en weer en was dit mondeling of telefonisch veel makkelijker geweest. In het tweede geval mag de gemeente er, volgens de respondent, niet zomaar vanuit gaan dat iemand de email dagelijks leest. Een telefoontje over dit belangrijke emailbericht was naar zijn oordeel minimaal erbij nodig.

5.2.4 Proces

Bij gemeente Texel krijgen aanvragers een inlogcode waarmee ze zelf het proces kunnen volgen. Het goed meenemen van de aanvrager in het proces zou volgens de respondenten uit het NHL onderzoek bij gemeente Terschelling en Schiermonnikoog nog wat kunnen verbeteren. Dit komt naar voren in de volgende tabel.

Tabel 5.4 Reactie respondenten op de stelling: De gemeente hield mij goed op de hoogte over de voortgang van de aanvraag

	Eens	Oneens	N.v.t.	Totaal
Ameland	10	1	1	12
Schiermonnikoog	4	2	3	9
Terschelling	14	5	7	26
Texel	17	1	2	20
Vlieland	2	1	1	4
Totaal	47	10	14	71

Bron: NHL onderzoek

De volgende tabel gaat over het meedenken door de gemeente om eventuele problemen op te lossen. In ongeveer 2 op de 3 evenementen heeft de respondent aangegeven behoefte te hebben aan meedenken door de gemeente. Van deze respondenten is ongeveer 60% tevreden over het meedenken van de gemeente en 40% is niet tevreden.

Tabel 5.5 Reactie respondenten op de stelling: De gemeente heeft adequaat meegedacht om eventuele problemen op te lossen

	Eens	Oneens	N.v.t.	Totaal
Ameland	7	2	3	12
Schiermonnikoog	4	3	2	9
Terschelling	9	7	9	25
Texel	7	6	7	20
Vlieland	1	0	3	4
Totaal	28	18	24	70

Bron: NHL onderzoek

Tabel 5.6 Reactie respondenten op de stelling: De gemeente houdt met de vergunning of beslissing op de melding voldoende rekening met de specifieke situatie van het betreffende evenement

	Eens	Oneens	N.v.t.	Totaal
Ameland	6	5	1	12
Schiermonnikoog	7	2	0	9
Terschelling	16	9	1	26
Texel	11	8	1	20
Vlieland	3	1	0	4
Totaal	43	25	3	71

Bron: NHL onderzoek

Uit de interviews komt bijvoorbeeld naar voren dat een respondent vindt dat de gemeente waarde moet hechten aan het evenement en daarom ook behulpzaam moet zijn. Een andere respondent vindt dat het aanvragen veel gemakkelijker zou moeten zijn, omdat het allemaal wordt gedaan door vrijwilligers, het evenement het eiland op de kaart zet en een opsteker is voor de eilander economie. Om die laatste reden vindt weer een andere respondent dat er soepeler zou moeten worden omgesprongen met een ontheffing voor alcoholische dranken. De rekenkamercommissie is van mening dat een medewerker van de gemeente door het ontbreken van een door de raad vastgesteld evenementenbeleid, soms druk ondervindt vanuit de samenleving om regels minder nauw te nemen. Er kan in zulke gevallen niet worden verwezen naar vastgesteld beleid. Zoals eerder is aangegeven is het niet de primaire

taak van de gemeente om de problemen voor de organisator op te lossen, maar om het evenement te toetsen ten aanzien van veiligheid en de andere aspecten genoemd in de APV.

Ongeveer een derde van de respondenten vindt dat er te weinig rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van het evenement. Dit doet zich voor bij met name de gemeenten Texel, Terschelling en Ameland. Tegelijkertijd wordt er ook door een respondent aangegeven het belangrijk te vinden dat voor iedereen dezelfde regels gelden. Bijna een kwart van de respondenten vindt dat de gemeenten het hen niet gemakkelijk maken om ook alle benodigde ontheffingen te regelen. Dit geldt vooral voor de gemeenten Texel en Terschelling.

Tabel 5.7 Reactie respondenten op de stelling: De gemeente maakt het mij makkelijk om de ontheffingen te regelen die nodig zijn bij het evenement

	Eens	Oneens	N.v.t.	Totaal
Ameland	10	2	0	12
Schiermonnikoog	7	1	1	9
Terschelling	14	6	6	26
Texel	9	8	3	20
Vlieland	4	0	0	4
Totaal	44	17	10	71

Bron: NHL onderzoek

5.2.5 Transparantie

Bij het onderdeel transparantie wordt er gekeken naar de mate waarin informatie duidelijk is en of de onderbouwing van de beslissing als transparant ervaren is. De respondenten konden met ja of nee antwoorden, of ze konden aangeven dat ze het niet wisten of dat het niet van toepassing was omdat het een melding betrof, waarop de aanvrager geen besluit heeft ontvangen. In de tabel hieronder zijn beide laatste opties in één kolom opgenomen. Hieruit blijkt dat de meeste aanvragers het besluit voldoende onderbouwd vindt.

Tabel 5.8 Reactie respondenten op de vraag: Heeft de gemeente de beslissing op uw melding of op uw vergunningaanvraag voldoende onderbouwd?

	Ja	Nee	N.v.t. / weet niet	Totaal
Ameland	9	1	2	12
Schiermonnikoog	9	0	0	9
Terschelling	20	3	3	26
Texel	14	3	3	20
Vlieland	2	0	2	4
Totaal	54	7	10	71

Bron: NHL onderzoek

Van de respondenten die 'Nee' hebben geantwoord heeft één betrekking op een aanvraag die ingetrokken is waarover de aanvrager aangeeft dat deze ontmoedigd is geraakt door de vele eisen. De andere aanvragen waarvan respondenten aangeven dat zij de beslissing niet voldoende onderbouwd vinden, zijn wel gehonoreerd.

Tabel 5.9 Reactie respondenten op de stelling: Achteraf gezien had ik vooraf meer moeten weten over vereisten die de gemeente stelt aan evenementen

	Eens	Oneens	N.v.t.	Totaal
Ameland	3	8	1	12

Schiermonnikoog	2	3	4	9
Terschelling	5	16	5	26
Texel	5	12	3	20
Vlieland	1	3	0	4
Totaal	16	42	13	71

Bron: NHL onderzoek

Ongeveer 1 op de 5 respondenten vindt achteraf gezien dat hij vooraf meer had moeten weten over de eisen die de gemeente stelt. Dat betekent waarschijnlijk dat er toch wat meer bij komt kijken dan dat ze eerder hadden verwacht. Het is uit dit onderzoek niet op te maken of de gemeente in staat is om dit te voorkomen, deels kan dit ook te maken hebben met de wijze van informatieverwerving door de aanvrager.

Uit NHL onderzoek blijkt:

- dat het algemene tevredenheidscijfer van Texel en Schiermonnikoog lager ligt dan dat van Ameland, Terschelling en Vlieland.
- dat het grootste deel van de respondenten de gemeenten als betrouwbaar beoordeelt.
- dat de toegankelijkheid van de vijf gemeenten positief wordt beoordeeld door de respondenten.
- dat er verbetering mogelijk is ten aanzien van de communicatie over het aanvraagproces en de leges.
- dat als het gaat om informatie over de procedure, dat bij de gemeenten Texel (soort procedure en lengte), Terschelling (kosten, lengte en op de hoogte houden), Ameland (kosten) en Schiermonnikoog (lengte, kosten en op de hoogte houden) niet altijd duidelijk lijkt te zijn.
- dat het aanvragers naar hun eigen oordeel onvoldoende makkelijk wordt gemaakt om voor hun specifieke evenement alles te regelen (dit geldt met name voor Texel, Terschelling en Ameland).

5.3 Factoren van invloed op tevredenheid

Uit de analyses van de gegevens van de enquête onder aanvragers kan worden afgeleid dat organisatoren van evenementen minder snel tevreden zijn, als: ze voor het eerst aanvragen of ervaring hebben met het aanvragen van een evenementenvergunning bij een andere gemeenten. De eerste groep heeft waarschijnlijk meer hulp en ondersteuning nodig en zijn daardoor minder snel tevreden. De tweede groep heeft meer vergelijkingsmateriaal en kijken mogelijk kritischer naar de dienstverlening van individuele gemeenten. Daarnaast blijken inwoners meer tevreden te zijn dan aanvragers die niet van het betreffende eiland komen. Dit is mogelijk te verklaren doordat inwoners meer bekend zijn met de gemeente of de gemeentelijke informatie.

Als men meer ervaring heeft met aanvragen (meerdere evenementen of meerdere jaren voor hetzelfde evenement), dan is men ook sneller tevreden. De respondenten met meer ervaring bij het aanvragen van eenzelfde evenement waarderen specifiek het opgebouwde contact (met name Texel), de toegenomen digitalisering (met name Terschelling) en de geboden faciliteiten bij een evenement (met name Ameland).

Verder blijkt dat een positief persoonlijk contact met de medewerkers van de gemeenten ook zorgt voor een hogere tevredenheid. Het gemak waarmee men contact kan leggen en de wijze van behandeling door de medewerker dragen daarmee ook bij aan de tevredenheid.

6. Informatievoorziening aan de raad

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de raad nauwelijks betrokken is bij evenementen op de eilanden. Op Vlieland is in 2015 het beleidsplan toerisme vastgesteld en hierin worden evenementen genoemd. Het evenement IGWO (Into the Great Wide Open) is wel onderwerp in de gemeenteraad. De raad van Terschelling spreekt ook niet vaak over evenementen, behalve wanneer het evenement Oerol en natuurbelangen op de agenda staan. Op Texel is wel een startnota over evenementenbeleid voorgelegd aan de raad. De raad heeft aangegeven dat er geen kaders nodig zijn bij evenementen, want evenementen reguleren zichzelf wel. Vanaf 2015 heft Texel geen leges meer voor evenementen, dit om evenementen meer te stimuleren.

Op Ameland, Schiermonnikoog en Terschelling is er de afgelopen jaren vanuit de raad nauwelijks betrokkenheid geweest ten aanzien van evenementen.

Bijlagen

Bijlage 1 Bronnen

Interviews met :

Ameland

- Albert de Hoop, burgemeester
- Ronald Leijstra, medewerker cluster regelgeving

Schiermonnikoog

- Ger Heeringa, waarnemend gemeentesecretaris
- Michel van der Linden, teamleider Dienstverlening
- Martje Mulder, beleidsmedewerker
- Dick Stellingwerf, burgemeester

Terschelling

- Paul de Bos, medewerker staf/team beleid
- Jan Haringa, teamleider publiek
- Hanny Otter-Wouda, juridisch medewerker
- Bert Wassink, burgemeester

Texel

- Don Boot, medewerker natuur & water, verkeer & vervoer
- Frank Bouwmeester, stagiaire
- Charlotte Lorier, adviseur vergunningen APV en bijzondere wetgeving
- Michiel Uitdehaag, burgemeester
- Wendy Velner, manager Dienstverlening

Vlieland

- Tineke Schokker, burgemeester
- Jan Smit, medewerker afdeling uitvoering en ondersteuning
- Harry de Wit, teamleider uitvoering en ondersteuning

Dossiers:

- Jaarrekeningen, begrotingen
- APV
- legesverordening
- nota / beleidsnotities evenementen
- aanvraagformulieren
- website gemeenten t.a.v. evenementen
- studenten onderzoek NHL, Thorbecke academie, september 2015
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, website www.hetccv.nl
- VNG, Aansprakelijkheid gemeenten als gevolg van vergunningverlening [...] evenement, december 2014
- Rekenkamer Súdwest Fryslân, Vergunningverlening, april 2014
- Onderzoeksraad voor veiligheid, Monster truck ongeval Haaksbergen; tussen vergewissen en vergunnen, 28 september 2014

- Inspectie Veiligheid en Justitie en Inspectie Veiligheid en Gezondheid, Meer aandacht nodig voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen, februari 2016

Voor alle vijf de eilanden zijn de dossiers van drie soortgelijke/dezelfde evenementen onderzocht :

- Eilandvijfdaagse
- Braderie/dorpsfeest
- Horizontoer 2014¹²

Daarnaast is per eiland verzocht om dossiers van een melding, een ‘klein’ evenement met een vergunningsplicht, een muziekevenement, een sportevenement met een lang parcours, en voor zover die er al niet bij zijn een B en C evenement. Dit met het oog op dossiers van de verschillende gemeenten met zo veel mogelijk vergelijkbare evenementen. Sommige evenementen vallen in meerdere categorieën, waardoor er niet van alle gemeenten eenzelfde aantal dossiers is onderzocht.

De specifiek dossiers die zijn onderzocht zijn:

Ameland:

- Open Dag Cat Club Ameland
- Sportclinic
- Boomhiemkeloop
- Fietsdag
- MadNes festival
- Rôggefeest

Schiermonnikoog

- Strúnmarkt
- Monnikenloop
- Schullefeest

Terschelling

- IJsclub
- Griezeltocht
- Berenloop
- Oerol
- Rock en Roll

Texel

- Halve marathon
- Sunbeats
- Ronde om Texel
- Texel airshow

Vlieland

- Blikspuutkuil
- Stortemelk halve marathon
- ITGWO

¹² Van de genoemde evenementen is het dossier van de editie 2015 onderzocht, behalve bij Horizontoer. Dit evenement deed in 2015 niet alle eilanden aan, maar in 2014 nog wel. Daarom is ervoor gekozen om voor dat evenement het dossier van 2014 in het onderzoek te betrekken.

Bijlage 2 Leges 2014, 2015 en 2016 voor de vijf gemeenten

Tabel B.1 Tarieven evenementen of markten, behorende bij de Legesverordening (in euro's)

	Vlieland 2014	Vlieland 2015	Vlieland 2016
Grootschalig evenement of met risicoprofiel	21	21	21
Herdenkingsplechtigheid	21	21	21
Braderie	21	21	21
Optocht niet zijnde een betoging, op de weg	21	21	21
Een feest, muziekvoorstelling of wedstrijd op of aan de weg	21	21	21
Een klein evenement dat niet voldoet aan de eisen bedoeld in artikel 2.25, tweede lid, APV	21	21	21
Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een vergunning voor het organiseren van een snuffelmarkt als bedoeld in artikel 5.23, APV	21	21	21
	Schiermonnikoog 2014	Schiermonnikoog 2015	Schiermonnikoog 2016
Voor het in aanvraag nemen van een vergunning voor het houden van een evenement als bedoeld in art. 2.14, APV	18,90	19,30	19,70
Het bedrag genoemd in bovenstaande wordt, wanneer ter zake van de aanvraag een advies wordt gevraagd van de Geneeskundige Hulpverleningsdienst bij Ongevallen en Rampen (GHOR) verhoogd met het bedrag dat door de genoemde dienst bij de gemeente hiervoor in rekening wordt gebracht	18,90 plus rekening GHOR	19,30 plus rekening GHOR	19,70 plus rekening GHOR
	Ameland 2014	Ameland 2015	Ameland 2016
Een bestaand evenement, categorie 1 (lichte categorie) als bedoeld in het evenementenbeleid van de gemeente	23,05	24,20	25,40
Een nieuw evenement, categorie 1 (lichte categorie) als bedoeld in het evenementenbeleid van de gemeente	86,90	91,25	95,80
Een bestaand evenement, categorie 2 (middelzware categorie) als bedoeld in het evenementenbeleid van de gemeente	86,90	91,25	95,80
Een nieuw evenement, categorie 2 (middelzware categorie) als bedoeld in het evenementenbeleid van de gemeente	130,00	136,50	143,30
Een bestaand evenement, categorie 3 (zware categorie) als bedoeld in het evenementenbeleid van de gemeente	130,00	136,50	143,30
Een nieuw evenement, categorie 3 (zware categorie) als bedoeld in het evenementenbeleid van de gemeente	290,70	305,20	320,45
voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een melding voor het organiseren van een klein evenement, dat voldoet aan de eisen als bedoeld in artikel 2:25, tweede lid, van de APV.	Geen leges	Geen leges	Geen leges
Vrijstelling voor leges kan worden verleend voor: charitatieve of algemene nu beogende instellingen dan wel een daaraan gelijk te stellen instelling, en bij twijfel beslist het college.	Geen leges	Geen leges	Geen leges
	Terschelling 2014	Terschelling 2015	Terschelling 2016
Dit tarief is exclusief de kosten die in rekening worden gebracht door de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) voor het adviseren van gemeenten in het kader van een evenementenvergunning.			
Het organiseren van een braderie, geldig voor 1 dag of voor een gedeelte daarvan	83,00	84,65	85,90
Het organiseren van overige activiteiten	13,55	13,80	14,00
Het organiseren van een snuffelmarkt als bedoeld in art. 5.23 APV	13,55	13,80	14,00
	Texel 2014	Texel 2015	Texel 2016
Tarief voor een regulier evenement met een meldingsplicht als bedoeld in de APV art. 2.25	0,00	0	0
Tarief voor een regulier evenement met een doorlopende vergunning als bedoeld in de APV art. 2.25	77,65	0	0
Tarief voor een regulier evenement met een vergunningplicht als bedoeld in de APV art. 2.25	77,65	0	0
Tarief voor een aandacht evenement met een vergunningplicht als bedoeld in de APV art. 2.25	804,05	0	0
Tarief voor een risico evenement met een vergunningplicht als bedoeld in de APV art. 2.25	804,05	0	0

Bijlage 3 verantwoording NHL onderzoek

De populatie voor het NHL onderzoek bestaat uit alle aanvragers van vergunningen of meldingen van evenementen op de vijf Waddeneilanden in 2014. Het gaat dan om vrijwilligers van de organisaties, ondernemers en professionele organisatoren van evenementen. Het kan zijn dat zij in het jaar 2014 voor het eerst een vergunningaanvraag of melding deden of dat zij dit al vaker hebben gedaan. Zoals in hoofdstuk 1 staat beschreven hebben studenten van de Thorbecke Academie te Leeuwarden het klanttevredenheidsonderzoek bij vergunningverlening uitgevoerd. Aangezien het aantal aanvragen sterk verschilt per eiland, is er voor Texel en Terschelling (het grootste aantal) een selectie gemaakt. Voor Vlieland, Ameland en Schiermonnikoog zijn alle aanvragers benaderd. De aanvragers uit de selectie waarvan een telefoonnummer bekend was, zijn telefonisch benaderd, om zo de respons zo hoog mogelijk te krijgen. Degene onder hen die telefonisch niet bereikbaar waren en de aanvragers waarvan geen telefoonnummer bekend was, zijn (vervolgens) digitaal benaderd. Van de populatie van Schiermonnikoog zijn geen contactgegevens aangeleverd, maar deze aanvragers zijn allen digitaal benaderd via de gemeente. Uiteindelijk heeft dit geleid tot 20 respondenten van Texel (11,11% van het totaal aantal aanvragen in 2014), 4 respondenten van Vlieland (22,22% van het totaal aantal aanvragen in 2014), 26 respondenten van Terschelling (18,84 van het totaal aantal aanvragen in 2014), 12 respondenten van Ameland (26,67% van het totaal aantal aanvragen in 2014) en 11 respondenten van Schiermonnikoog (39,28% van het totaal aantal aanvragen in 2014). Omdat de onderzoekspopulatie per eiland verschilt is het lastig om de resultaten per eiland statistisch te vergelijken. Het vertalen van de scores in percentages zou een vertekend beeld geven en de indruk wekken dat de resultaten vergelijkbaar zijn, terwijl de verschillen in aantallen respondenten daarvoor te groot zijn. Bij de presentatie van de resultaten is daarom waar mogelijk het aantal respondenten genoemd.

Bijlage 4 Antwoorden op deelvragen

Beleid, kaders en proces

1. Welke doelen en uitgangspunten heeft de raad voor de dienstverlening rond evenementenvergunningen opgesteld?
Zie hiervoor paragraaf 2.2. Alleen op Ameland zijn er door de gemeenteraad kaders specifiek ten behoeve van evenementen vastgesteld door middel van een beleidsnota. Deze stamt uit 2007.
2. Welke inhoudelijke, financiële of procedurele kaders heeft de raad gesteld?
Zie hiervoor paragraaf 2.3.
3. Hoe is het vergunningverleningsproces georganiseerd en hoe verloopt het proces van verwerking van vergunningaanvragen in de praktijk? Hoe zijn risicoanalyses in de procedures opgenomen en hoe verloopt dit in de praktijk?
Zie hiervoor hoofdstuk 4.

Kwaliteit

4. Welke kwaliteitsnorm(en) heeft de gemeente voor de dienstverlening rond evenementenvergunningen gesteld? En voldoet de gemeente aan de eigen normen?
Voor de dienstverlening rond evenementenvergunningen zijn door de raden geen specifieke kwaliteitsnormen gesteld. De beslistermijnen uit de APV's en de Uitvoeringsregeling evenementen van Texel zouden als kwaliteitsnorm kunnen worden beschouwd. In de dossiers zijn op Schiermonnikoog na bij alle gemeenten cases aangetroffen waarbij de doorlooptijd van de aanvraag langer is dan de norm uit de APV. Het is niet altijd duidelijk of de behandeling van de aanvraag in die gevallen formeel opgeschort is geweest of dat de burgemeester de behandelingstermijn heeft verlengd.
5. Wat voor digitale informatie is op de website van de gemeente beschikbaar en is er de mogelijkheid van een digitale aanvraag?
Zie hiervoor paragraaf 5.1 en de uitgebreide rapportage van het NHL onderzoek. Opgemerkt wordt dat de Friese Waddeneilanden werken aan een nieuwe website en zaakstelsel waarin het digitaal aanvragen tot de mogelijkheden behoort.
6. Hoe ervaren de klanten de dienstverlening bij evenementenvergunningen op aspecten als termijnen afwikkeling, inhoudelijke kwaliteit van verstrekte informatie en klantvriendelijkheid?
Zie hiervoor hoofdstuk 5.

Kosten

7. In hoeverre hebben de eilander gemeenten zicht op de kosten van de dienstverlening bij evenementenvergunningen? En is dat inzicht toereikend om doelmatig te werken?
Zie hiervoor paragraaf 2.3.3. Alle gemeenten behalve Vlieland hebben tijdschrijven. Ameland heeft in het verleden de kosten van de dienstverlening berekend en vertaald in tarieven voor leges. Texel heeft een uitgebreid stelsel voor de behandeling van vergunningaanvragen voor evenementen met signaleringsfuncties, hetgeen bijdraagt aan een doelmatige dienstverlening. Op de Friese Waddeneilanden wordt gewerkt aan een gezamenlijk zaakstelsel welke, zo wordt beoogd, zal bijdragen aan een doelmatige dienstverlening. Gezien de krappe bezetting ten opzichte van het aantal evenementen is er geen indicatie voor ondoelmatigheid
8. Wat zijn de kosten voor de dienstverlening voor evenementenvergunningen?

Hierover is geen actuele informatie beschikbaar.

9. Wat is de omvang in aantal vergunningen in 2014?
Zie hiervoor figuur 2.1.
10. Wat zijn de doorlooptijden van de verschillende evenementenvergunningen?
Zie hiervoor tabel 4.7. De doorlooptijd is in enkele gevallen langer dan de behandeltijd. Dit doet zich voor wanneer er bijvoorbeeld informatie ontbreekt bij de aanvraag en de behandeling van de aanvraag daarom formeel wordt opgeschort.
11. Wat zijn de leges en op basis van welke informatie worden die door de raad vastgesteld?
Zie hiervoor bijlage 2 en paragraaf 2.3.3. Over het algemeen wordt onder verwijzing naar eerdere afspraken, bijvoorbeeld in de begroting, financieel kader of legesverordening, de nieuwe legestabel aan de raden voorgelegd.

Sturing en informatievoorziening

12. Wordt de raad in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen?
Met de startnota is de gemeenteraad van Texel wel in staat gesteld kaders te stellen, maar de raad heeft hiervan afgezien. De gemeenteraden stellen momenteel alleen kaders via de APV en de legestabel en soms via aanpalend beleid waaronder toerisme, natuur en bestemmingsplannen. De gemeenteraden worden niet in staat gesteld hun controlerende taak te vervullen bijvoorbeeld ten aanzien van het opvolgen van de beslistermijnen in de APV.
13. Wordt de raad periodiek geïnformeerd over de uitvoering en effecten van de vergunningverlening in de praktijk?
Hiervan zijn geen voorbeelden aangetroffen.

Leerpunten

14. Welke leerpunten kunnen worden aanbevolen bij de organisatie en het proces rond evenementenvergunningen?
Zie de aanbevelingen.
15. Kunnen de eilanden van elkaar leren door informatie over de organisatie, het proces, de kosten en de kwaliteit te vergelijken?
Het antwoord daarop is ja. De verschillen in werkwijzen zijn groot. Daarbij hebben de ambtelijke diensten aangegeven behoefte te hebben aan meer kennisdeling. Zie verder bijlage 5.

Bijlage 5 Kansen voor kennisdeling

De uitkomsten van het rapport van de Onderzoeksraad zijn nadrukkelijk meegenomen in dit onderzoek van de rekenkamercommissie. In het onderstaande worden de bevindingen per gemeente in relatie gebracht met de lessen van de Onderzoeksraad. Alle in de tabellen genoemde punten zijn, naar het oordeel van de rekenkamercommissie, interessant voor kennisdeling. De onderwerpen genoemd onder gemeente specifieke punten zijn bij uitstek geschikt voor discussie en kennisdeling omdat de gemeenten op die punten dus veel verschillen. Daarnaast worden de aandachtspunten /evaluatiepunten per gemeente genoemd die niet in de aanbevelingen zijn benoemd. Op deze punten beveelt de rekenkamercommissie de betreffende gemeente aan: om kennis te nemen van de werkwijze van de andere gemeenten en de redenen daarvoor en vervolgens het eigen handelen te evalueren.

	Gemeente specifieke punten	Aandachtspunten / evaluatiepunten
Ameland	- Gericht op evenementen met sportief profiel o.a. vanwege publiekskenmerken - En mandatering ten behoeve van efficiënt proces, en de burgemeester ziet elke aanvraag - Eigen risicoclassificering - Relatief veel voorschriften gericht op het maatschappelijke effect	- Piek van evenementen in de zomermaanden in combinatie met late aanvragen kan (te) veel druk geven op de zorgvuldigheid. - Late vergunningverlening (mede) door late aanvragen draagt niet bij aan het risico-beheersende vermogen van de organisator.
Schiermonnikoog	De burgemeester ziet en tekent alle evenementenvergunningen	Het onvoldoende gebruik maken van een evenementenkalender, het beperkt uitvoeren van een risicoscan en het niet gebruiken van aanvraagformulieren dragen niet bij aan een inrichting van de vergunningverlening voor evenementen als een veiligheidskritisch proces.
Terschelling	- Intern multidisciplinair team voor behandeling evenementenvergunningen met verslaggeving aan de burgemeester - Organiseren van informatieavonden over thema's rondom veiligheid en risicobeheersing	Grote hoeveelheid vergunningaanvragen en meldingen in combinatie met een piek van evenementen in de zomermaanden kan (te) veel druk geven op de zorgvuldigheid.
Texel	- In november voorafgaand aan evenementen jaar stelt de burgemeester de kalender vast en daarmee wordt bepaald welke categorie een evenement is - Uitgebreid ondersteunend ICT-systeem - Relatief veel evenementen vallen onder de meldplicht - Verschillende beslistermijnen voor evenementen uit verschillende risico-klassen - Mobiliseren regulerende werking van omgeving door mogelijkheid zienswijzen te benutten - Borgen voldoende beschikbaarheid en inzet van opgeleide verkeersregelaars door aanstelling voor een jaar - Relatief veel concrete voorschriften	- Late vergunningverlening (mede) door lange behandelzeiten/doorlooptijden draagt niet bij aan het risico beheersende vermogen van de organisator. - Publicatie besluit verloopt niet conform Algemene Wet Bestuursrecht
Vlieland		- Het onvoldoende gebruik maken van een evenementenkalender, het beperkt uitvoeren van een risicoscan en het niet gebruiken van aanvraagformulieren dragen niet bij aan een inrichting van de vergunningverlening voor evenementen als een veiligheidskritisch proces. - Ondertekening evenementenvergunningen alleen door college is niet conform bevoegdheden.

Bijlage 6 Dossier verkenning

In het onderzoek zijn de vijf Waddeneilanden gevraagd om dossiers aan te leveren van een aantal verschillende soorten evenementen in 2015. De Horizontoer is daarop een uitzondering, want hiervoor is jaarschijf 2014 onderzocht. De keuze van de dossiers is toegelicht in bijlage 1.

Bij het aantal dagen dat een melding plaatsvindt voorafgaand aan het evenement is de volgende kleurindeling gebruikt

Ameland:	korter dan 14 dagen;	tussen 14-30 dagen;	langer dan 30 dagen
Schiermonnikoog:	korter dan 5 werkdagen;	tussen 5-10 werkdagen;	langer dan 10 werkdagen
Terschelling:	korter dan 8 werkdagen;	tussen 8-20 werkdagen;	langer dan 20 werkdagen
Texel:	korter dan 14 dagen;	n.v.t.	langer dan 14 dagen;
Vlieland:	korter dan 28 dagen;	tussen 28-30 dagen;	langer dan 30 dagen

Bij het aantal dagen dat een vergunningaanvraag plaatsvindt voorafgaand aan het evenement is de volgende kleurindeling gebruikt voor Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland:

aantal dagen: korter dan 21 dagen

aantal dagen: tussen 21-56 dagen

aantal dagen: langer dan 56 dagen

Voor Texel:

aantal dagen: korter dan 56 dagen

aantal dagen: tussen 56 - 84, 126 resp. 175 dagen bij A,B, resp. C evenement

aantal dagen: langer dan 84, 126 resp. 175 dagen bij A, B resp. C evenement

Eilandvijfdaagse	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Naam	haven-editie en strand-editie in één aanvraag	haven-editie en strand-editie in één aanvraag	haven-editie en strand-editie in één aanvraag	haven-editie	haven-editie en strand-editie in één aanvraag
Aantal bezoekers	350	350	350	240	350
Aanvraag	(beide) vergunning (strand-editie is nieuw)	(beide) Vergunning	haven-editie: vergunning strand-editie: melding	melding, maar vanaf 2017 ook geen melding meer nodig	beide melding.
Aantal dagen	256	92	239	260	190

Eilandvijfdaagse	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
aanvraag/melding voorafgaand aan evenement					
Uitgevoerde scan(s)	risicoscan				
Adviezen van	Advies GHOR	politie, natuurmonumenten			
Aantal dagen behandeld tijd	54	25	81		
Aantal voorschriften	48	11	11		
Voorschrift: uitvoeren conform aanvraag		Deels	nee		
Voorschriften die anticiperen op dynamiek, zoals het weer, aantal bezoekers		Nee	ja het weer		
Aantal dagen vergunning verlening voorafgaand aan evenement	203	93	178		

Horizontoer	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Jaartal	2014	2014	2014	2014	2014
Aantal bezoekers	1500	Onbekend	1500	1500	1000
Aanvraag	vergunning	Vergunning	vergunning	melding	vergunning
Aantal dagen aanvraag/melding voorafgaand aan evenement	134	132	90	128	133

Horizontoer	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
adviezen van	GHOR, brandweer	politie, natuurmonumenten			
Aantal dagen behandeltijd	98	13	77	127	89
Risico-classificatie door gemeente				regulier	
Aantal voorschriften	52	13	12	5	15
Voorschrift: uitvoeren conform aanvraag		Deels	nee	ja	nee
Voorschriften die anticiperen op dynamiek, zoals het weer, aantal bezoekers		Nee	nee	nee	nee
Aantal dagen vergunning verlening voorafgaand aan evenement	36	119	86	2	55
Aantal dagen publicatie voorafgaand aan evenement	30			119 (aanvraag gepubliceerd)	

Klein evenement met melding	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Naam	Sportclinic	kleine Strúnmarkt / Wilde buitendag	Eilandvijfdaagse strand-editie	Eilandvijfdaagse haven-editie	Eilandvijfdaagse haven-editie en strand-editie
Aantal bezoekers	Niet meer dan 100	niet vermeld in melding / 150	200	240	350
Aanvraag	melding	Melding	melding	melding	melding

Klein evenement met melding	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Aantal dagen aanvraag/melding voorafgaand aan evenement	20	5 / 27	239	260	190
Reactie van burgemeester	12 dagen na melding en 8 dagen voor evenement. Er worden 14 voorwaarden aan het evenement gesteld	Nee	nee	nee	nee, maar ruim 2 maanden na melding en 6 maanden voor evenement blijkt er toch een probleempje in de samenloop met een ander evenement. Na ambtelijk overleg lost Eilandvijfdaagse dit op.

Evenement met 100 bezoekers of minder, met vergunning	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Naam	Boomhiemkeeloop	n.v.t.	Griezeltocht voor de jeugd	n.v.t.	muziekoptredens Drijfhout in Blikspuutkuil
Aantal bezoekers	70		50		100
Aanvraag	vergunning		vergunning		(volgens publicatie) een vergunning
Aantal dagen aanvraag/melding voorafgaand aan evenement	34		64		169
Uitgevoerde scan(s)	Risicoscan, digitale veiligheidstoets				

Evenement met 100 bezoekers of minder, met vergunning	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Adviezen van	GHOR standaard advies				
Risico-classificatie volgens scan of veiligheidsregio					
Risico-classificatie door gemeente					
Aantal dagen behandel tijd	21		56		5
Aantal voorschriften	39		10		onbekend
Voorschrift: uitvoeren conform aanvraag			nee		
Voorschriften die anticiperen op dynamiek, zoals het weer, aantal bezoekers			nee		
Aantal dagen vergunning verlening voorafgaand aan evenement	14		8		164
Aantal dagen publicatie voorafgaand aan evenement	7				is gepubliceerd, datum onbekend

Dorpsfeest/braderie	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Naam	dorpsfeest Ballum	Strúnmarkten	dorpsfeest Hoorn	dorpendag Den Hoorn	braderie

Dorpsfeest/braderie	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Aantal bezoekers	350		140	300	
Aanvraag	vergunning	vergunning	vergunning	vergunning	vergunning
Aantal dagen aanvraag/melding voorafgaand aan evenement	42	52	40	88	109
Uitgevoerde scan(s)	risicoscan, digitale veiligheidstoets			risico-scan	
Adviezen van	GHOR	politie, Arriva		politie	
Risico-classificatie volgens scan of veiligheidsregio				regulier	
Risico-classificatie door gemeente				regulier	
Aantal dagen behandel tijd	11	19	10	74	28
Aantal voorschriften	75	14	8	37	8
Voorschrift: uitvoeren conform aanvraag		nee	nee	ja	nee
Voorschriften die anticiperen op dynamiek, zoals het weer, aantal bezoekers		nee	nee	nee	
Aantal dagen vergunning verlening voorafgaand aan evenement	31	33	31	14	81
Aantal dagen publicatie	23			70 (aanvraag gepubliceerd)	is gepubliceerd, datum

Dorpsfeest/braderie	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
voorafgaand aan evenement					onbekend

Sportevenement met lang parcours	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Naam	Fietsdag Ameland	Monnikenloop	Berenloop	Texel halve marathon	Stortemelk halve marathon
Aantal bezoekers	200-700	1000 lopers, aantal kijkers niet ingeschat	5000 -10000	2000- 4000	1000
Aanvraag	vergunning	vergunning	vergunning	vergunning	Er wordt toestemming verleend. Uit onderwerp aanduiding, leges en publicatie komt naar voren dat het om een vergunning gaat
Aantal dagen aanvraag/melding voorafgaand aan evenement	30	66	56	231	94
Uitgevoerde scan(s)	digitale veiligheidstoets		risicoscan	risicoscan, checklist GHOR-GGD	
Adviezen van	GHOR standaard advies, brandweer		GHOR	GHOR-GGD, politie	
Risico-classificatie volgens scan of veiligheidsregio			C - risicovol	aandacht	
Risico-classificatie door gemeente	categorie 1 (licht)			aandacht	

Sportevenement met lang parcours	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
aantal dagen behandeltijd	1	24	48	188	13
Aantal voorschriften	27	14	27	109	0
Voorschrift: uitvoeren conform aanvraag		deels	deels	ja	nee
Voorschriften die anticiperen op dynamiek, zoals het weer, aantal bezoekers		nee	nee weeraspecten wel in calamiteitenplan	nee	nee weeraspecten wel in calamiteitenplan
Aantal dagen vergunning verlening voorafgaand aan evenement	23	43	10	10	82
Aantal dagen publicatie voorafgaand aan evenement	16			64 (aanvraag gepubliceerd)	is gepubliceerd, datum onbekend

Muziek evenement	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Naam	MadNes festival	Schullefeest	Rock & Roll street festival	Sunbeats	
Aantal bezoekers	2000	900	3000	2000	
Aanvraag	vergunning	vergunning	vergunning	vergunning	
Aantal dagen aanvraag/melding voorafgaand aan evenement	42	36	108	170	
Uitgevoerde scan(s)	risicoscan, digitale veiligheidstoets		risicoscan	risicoscan	

Muziek evenement	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Adviezen van	GHOR		GHOR	politie, GHOR-GGD en collega's	
Risico-classificatie volgens scan of veiligheidsregio	aandacht evenement		C - risicovol evenement	aandacht evenement	
Risico-classificatie door gemeente					
Aantal dagen behandel tijd	34	24	100	168	
Aantal voorschriften	98	37	36	96	
Voorschrift: uitvoeren conform aanvraag	deels	deels	nee	ja	
Voorschriften die anticiperen op dynamiek, zoals het weer, aantal bezoekers	ja, hitte	nee	ja, hitte en begrafenisplechtigheid	ja, wind	
Aantal dagen vergunning verlening voorafgaand aan evenement	9	22	7	2	
Aantal dagen publicatie voorafgaand aan evenement	2			161 (aanvraag gepubliceerd), er is een zienswijze ingediend	

B - aandacht evenement	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Naam	Open Dag Cat Club Ameland	n.v.t.	Jubileum IJclub Noordpool	Ronde om Texel zeilweek	In to the great wide open
Aantal bezoekers			750	10.000 (5000 tegelijkertijd)	6000

B - aandacht evenement	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Aanvraag	vergunning		vergunning	vergunning	vergunning
Aantal dagen aanvraag/melding voorafgaand aan evenement	106		57	121	154
Uitgevoerde scan(s)	risicoscan, digitale veiligheids-toets		risicoscan	risicoscan	risicoscan
Adviezen van	Veiligheidsregio		RWS als eigenaar gebouw - onafhankelijke toets gebouw	GHOR-GGD, politie, brandweer en collega's	brandweer, GHOR
Risico-classificatie volgens scan of veiligheidsregio	regulier evenement		B - aandacht evenement	B – aandacht evenement	B - aandacht evenement
Risico-classificatie door gemeente	categorie 2			Aandacht evenement	
Aantal dagen behandel tijd	62		39	110	84
Aantal voorschriften	69		38	158	31
Voorschrift: uitvoeren conform aanvraag			nee	ja	nee
Voorschriften die anticiperen op dynamiek, zoals het weer, aantal bezoekers			nee	Ja, wind	nee
Aantal dagen vergunning verlening voorafgaand aan evenement	47		24	11	70
Aantal dagen publicatie voorafgaand aan evenement	39			109 dagen (aanvraag gepubliceerd), er zijn geen	is gepubliceerd, datum onbekend.

B - aandacht evenement	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
				zienswijzen ingediend	Ook de aanvraag is gepubliceerd, datum is onbekend en er is geen mogelijkheid tot indienen zienswijze vermeld

C - risicovol evenement	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Naam	Rôggefeest	n.v.t	Oerol	Texel Airshow	n.v.t.
Aantal bezoekers	6000			10.000 - 12.000	
Aanvraag	vergunning		vergunning	vergunning	
Aantal dagen aanvraag/melding voorafgaand aan evenement	51		126	189	
Uitgevoerde scan(s)	risico analyse, digitale veiligheidstoets, risico scan GHOR			risicoscan	
Adviezen van	GHOR		Brandweer, Veiligheidsregio GHOR resp. Veiligheid, Provincie	brandweer, politie	
Risico-classificatie volgens scan of veiligheidsregio	B - aandacht evenement resp. A - regulier evenement			aandacht evenement	
Risico-classificatie door gemeente	categorie 3 (zwaar)			risico evenement	

C - risicovol evenement	Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Aantal dagen behandel tijd	34		113	178	
Aantal voorschriften	112		65	131	
Voorschrift: uitvoeren conform aanvraag	deels		nee	ja	
Voorschriften die anticiperen op dynamiek, zoals het weer, aantal bezoekers	ja, hitte		ja, eventuele begrafenisplechtigheden	ja, wind	
Aantal dagen vergunning verlening voorafgaand aan evenement	21		13	11	
Aantal dagen publicatie voorafgaand aan evenement	2		ter inzage legging voor zienswijzen 153 dagen voorafgaand aan evenement	79 (aanvraag gepubliceerd)	
Planvorming en voorbereiding	multidisciplinair vooroverleg met gemeente, organisatie, politie, brandweer, ambulancedienst, horeca en beveiliging		diverse multidisciplinaire overleggen voorafgaand. Er is geen notitie aangetroffen met een concrete verdeling van taken en verantwoordelijkheden.	er is een multidisciplinair aanpak risico-scenario's en er is aandacht voor plan-aanpassingen	
Tijdens het evenement	multidisciplinaire briefings		multidisciplinaire briefings	coördinatie centrum op locatie	

Bijlage 7 Gezamenlijke bestuurlijke reactie



BESTUURLIJKE REACTIE OP DE EINDRAPPORTAGE VAN HET ONDERZOEK INZAKE EVENEMENTEN DOOR DE REKENKAMERCOMMISSIE VAN DE GR DE WADDENEILANDEN

Algemeen

In juli 2016 is het rapport 'vergunningverlening bij evenementen op de Waddeneilanden' gereedgekomen en aan de colleges van de Waddeneilanden aangeboden. In het Dagelijks Bestuur van de GR De Waddeneilanden is besloten om, conform het advies van de Directieraad, met een gezamenlijke bestuurlijke reactie op het rapport te komen.

Algemene conclusie is dat er geen noodzaak is voor een uitvoerige bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie en dat in grote lijnen met het rapport en de aanbevelingen kan worden ingestemd.

Het Dagelijks Bestuur hecht er wel aan, zonder afbreuk te doen aan de hiervoor genoemde algemene conclusie, de volgende opmerkingen voor het voetlicht te brengen:

- Het rapport constateert dat burgemeesters niet altijd goed in hun rol zitten. Die conclusie wordt op de eilanden niet gedeeld. De algemeen gedeelde opvatting is dat burgemeesters wel degelijk vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheid nauw bij de vergunningverlening betrokken zijn.
- Er wordt geconstateerd dat formele (beleids)kaders in een aantal gevallen ontbreken. Dit is in een aantal gevallen een juiste constatering, in een aantal gevallen ook zeker niet. De formele beleidskaders worden in de praktijk ook niet altijd gemist. Ze kunnen de handelingsvrijheid ook op een ongewenste manier beperken. Wel wordt onderschreven dat op een aantal punten meer structuur in processen kan leiden tot meer transparantie voor zowel de aanvrager van een vergunning als voor de behandelend ambtenaar.
- Door het kleine aantal ambtenaren dat zich bezig houdt met de evenementenvergunning is een uitwisseling van kennis tussen de eilanden ook zeer wenselijk. Daar kunnen snel stappen in ondernomen worden. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de specifieke identiteit en de omvang van de verschillende eilanden en het feit dat de gemeente Texel voor wat betreft evenementen sterk georiënteerd is op Noord-Holland. Daar liggen immers de directe relaties (hulpdiensten, e.d.) waarmee afstemming en kennisuitwisseling is vereist.

Bijlage 8 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het dagelijks bestuur van het Samenwerkingsverband van De Waddeneilanden voor de gezamenlijke bestuurlijke reactie van 22 september jl. Daarin wordt aangegeven dat in grote lijnen kan worden ingestemd met het rapport en de aanbevelingen.

In de gezamenlijke reactie wordt een drietal opmerkingen gemaakt met betrekking tot het rapport.

Aangegeven wordt dat alle burgemeesters nauw bij de vergunningverlening betrokken zijn. De rekenkamercommissie herkent dat ook. Wij gaan echter een stap verder en hebben de aanbeveling gedaan om de burgemeester, conform het advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, als bestuurlijk eigenaar van het proces van vergunningverlening voor evenementen te positioneren. Op Ameland en Schiermonnikoog heeft de burgemeester deze positie naar onze mening al.

Ten tweede hebben wij de aanbeveling gedaan om concrete en actuele kaders te hebben voor het toetsen van aanvragen voor evenementenvergunningen. Daarbij is het in onze ogen ook mogelijk om maatwerk te leveren, hetzij binnen deze kaders, hetzij met bijvoorbeeld een hardheidsclausule in het beleid waarbij het college van burgemeester en wethouders kan besluiten om gemotiveerd af te wijken van de kaders.

Tot slot constateren wij met tevredenheid dat in de gezamenlijke bestuurlijk reactie de wenselijkheid van kennisdeling tussen de eilanden wordt onderstreept. Daarbij herkennen wij de aangegeven lokale kleuring (gemeentegrootte, ligging en identiteit) van deze kennisdeling.

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden

drs. Remco Admiraal,
drs. Esther Fogl,
dr. Jolanda van Leeuwen