VAN EEN KOUDE KERMIS THUISKOMEN

Wat mogen omwonenden van hun gemeente verwachten bij evenementen?

Datum: 28 september 2017
Rapportnummer: 2017/105

de Nationale ombudsman

Van een koude kermis thuiskomen

Wat mogen omwonenden van hun gemeente verwachten bij evenementen?

Onderzoeksteam
Marieke Ruitenburg, onderzoeker
Caroline Luttmer, onderzoeker
Inge Brinkman, klachtbehandelaar

Datum: 28 september 2017
Rapportnummer: 2017/105

SAMENVATTING

Centrale vraag:

Wat mogen omwonenden van hun gemeente verwachten bij evenementen?

Veelgehoorde klachten

"Ik heb er geen enkel vertrouwen in dat de gemeente ook oprecht geïnteresseerd is in de belangen van omwonenden."

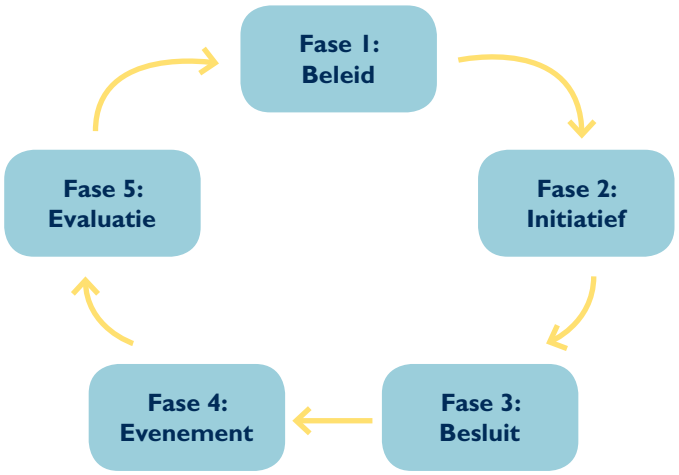
"Communicatie met de uitbater verloopt heel slecht. Wij moeten op het laatste moment proberen te weten te komen wat er georganiseerd wordt. Dan is het vaak te laat om nog iets te regelen om het geluid te ontvluchten."

"De gemeente is tijdens het evenement niet te bereiken en de politie zegt dat ze niets kan doen."

"Wij en andere buurtbewoners hebben klachten ingediend, maar daar is niks mee gedaan."

5 fases van de evenementencyclus

Klachten ontstaan in verschillende fases van het proces rondom evenementen. Om dit inzichtelijk te maken, onderscheidt de ombudsman vijf fases in de zogenoemde *evenementencyclus*.



Gehoorde dilemma's van gemeenteambtenaren

"De gemeenteraad vindt evenementen heel belangrijk. Het is dan lastig als omwonenden een evenement helemaal niet willen."

"Het verlenen van hindervergunningen blijft een spanningsveld waarin de gemeente probeert werelden bij elkaar te brengen."

"Tijdige besluitvorming is soms lastig, als organisatoren niet zo professioneel zijn of het evenement eenmalig is."

"De gemeente vindt het belangrijk dat de organisator goed communiceert met omwonenden, maar dat gaat niet altijd goed."

de Nationale ombudsman

Wat is een oplossingsgerichte en betrokken gemeente?

Het is niet voldoende om de letter van de wet te volgen. Behoorlijk overheidsoptreden betekent ook dat de gemeente betrokken en oplossingsgericht is. De ombudsman verwacht dat de gemeente:

- betrokken is bij al haar inwoners en dat ook laat zien;
- weet wat de verschillende perspectieven van haar inwoners zijn en daar afwegingen bij maakt;
- samenwerkt met partijen binnen en buiten de gemeente;
- burgers niet van het kastje naar de muur stuurt;
- een oplossingsgerichte houding heeft en streeft naar de-escalatie.

Voorbeeld uit de praktijk

'Het college maakt locatiegebonden evenementenbeleid. Bij de totstandkoming daarvan betrekt de gemeente actief bedrijven en omwonenden. Op de betreffende evenementenlocatie organiseert de gemeente een gesprek waarbij ook bewoners, bedrijven en organisatoren van evenementen zijn uitgenodigd. Bij evenementen zijn meer dan 13 afdelingen betrokken, die beleid maken bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid, geluid en mobiliteit. In een locatieprofiel wordt dan naar aanleiding van die gesprekken, in kaart gebracht welk beleid en welke randvoorwaarden specifiek op die locatie van toepassing zijn.'

Omwonenden in beeld in de gehele evenementencyclus

Pas als het de gemeente lukt om in alle 5 fases het perspectief van omwonenden te borgen, toont zij zich betrokken en oplossingsgericht richting omwonenden.

In alle fases dient de gemeente in ieder geval:

- te weten wat de behoeftes en zorgen zijn van omwonenden;
- afspraken te maken met de organisator over de rolverdeling. De gemeente heeft in ieder geval een rol als de organisator niet doet wat is afgesproken;
- te zorgen voor een aanspreekpunt bij de gemeente.

Hoe nu verder?
De start van een leercyclus!

Het einde van het evenementenseizoen is in zicht. Een mooi moment om de stand van zaken op te maken. Hoe betrokken en oplossingsgericht is uw gemeente naar omwonenden? Kan het (nog) beter? Er is niet alleen een taak weggelegd voor het college en ambtelijk apparaat. Ook de gemeenteraad is aan zet. Is het beleid adequaat en zijn omwonenden daarbij voldoende betrokken. Vraagt u zich daarbij – vanuit uw eigen rol – af:

- **Waren er veel klachten/signalen over evenementen dit jaar en waar gingen die (in hoofdlijnen) over?**
- **Wat leert de gemeente hiervan voor het komende jaar?**
- **Zijn er aanpassingen nodig in beleid of misschien juist in de uitvoering?**

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING 6

1.1 Evenementen: gezellig toch? 6
1.2 Het belang van participatie en inspraak 6
1.3 Rechtmatig en behoorlijk vullen elkaar aan 7
1.4 Doel en opbouw van het rapport 7

2 SCHURENDE PERSPECTIEVEN VAN GEMEENTEN EN OMWONENDEN 9

2.1 Ondergeschikt belang of politieke realiteit? 9
2.2 Betrokkenheid of verwachtingen temperen? 11
2.3 Verantwoordelijkheid gemeente of organisator? 13
2.4 Effectief handhaven of prioriteren? 14
2.5 Tijdige vergunningverlening of een dynamisch proces? 14

3 BETROKKEN EN OPLOSSINGSGERICHT: HOE DOE JE DAT? 16

3.1 Evenementen in een politieke context 16
3.2 Behoorlijkheid en evenementen 18
3.3 De vijf fases van de evenementencyclus 19
3.4 Belemmeringen in de gemeentelijke praktijk 20
3.5 Wat verstaat de ombudsman onder betrokken en oplossingsgericht? 22

4 CONCLUSIE 29

1 INLEIDING

Janneke[1] wil een driedaags food-, flower- en funkfestival organiseren. Ze heeft goede contacten met lokale, biologische boeren en kent nog een aantal hoog aangeschreven muzikanten. Net buiten het centrum ligt een prachtig groen park: de perfecte locatie voor een festival voor jong en oud. Ze vraagt de gemeente wat de mogelijkheden zijn.
Naar aanleiding van het initiatief van Janneke gaan medewerkers van de gemeente met haar aan tafel. Ze zijn enthousiast over haar ideeën. De gemeente wil de komende jaren inzetten op het aantrekken van meer evenementen. Dat is goed voor de lokale economie en draagt bij aan het imago van de gemeente. Om ervoor te zorgen dat alles goed en veilig verloopt, is de gemeente bereid om Janneke een handje te helpen. Door het gebrek aan ervaring van Janneke en de complexiteit van de aanvraag, is de vergunningverlening helaas aan de late kant, maar iedereen is tevreden over de zorgvuldige voorbereiding. In de zomer is het dan eindelijk zo ver!
Liselotte woont al jaren tegenover het park met haar man en een baby van drie maanden. Het is inderdaad een prachtige plek, een stukje natuur in de stad, waar buurtbewoners graag picknicken en kinderen spelen. Liselotte schrikt als het festival start: ze wist niet dat er zo'n groot evenement georganiseerd zou worden. Het park wordt overstelpt met mensen, er staan meerdere foodtrucks en een groot podium met versterkte muziek tot middernacht. Wanneer het hele gezin voor een tweede nacht op rij wakker ligt, belt ze de politie. Maar die kan niks betekenen. En de gemeente is helemaal niet bereikbaar. Liselotte is er helemaal klaar mee. Hoe kan het dat de gemeente dit zo maar laat gebeuren?

1.1 Evenementen: gezellig toch?

Een foodtruckfestival, een braderie, een muziekfestival. Gezellig toch? En goed voor de stad! Veel gemeenten zien grote meerwaarde van evenementen in de stad. Het is goed voor de lokale economie, promotie van de stad en er zijn ook nog eens veel enthousiaste bezoekers. Veel gemeenten zetten er dan ook op in om evenementen naar hun gemeente toe te trekken en organisatoren in hun plannen te faciliteren.

Maar wat nu als de omwonenden van deze evenementen bij de gemeente in het verzet komen? Gemeenteambtenaren kunnen in een lastig pakket komen. Want, wat kunnen zij betekenen voor omwonenden die eigenlijk helemaal geen zin hebben in een evenement voor de deur? De gemeenteraad heeft er bij de ontwikkeling van zijn beleid nu eenmaal voor gekozen om evenementen te stimuleren. Daarbij zijn wel de belangen van omwonenden betrokken, maar er moeten keuzes worden gemaakt. En het is een gegeven dat omwonenden overlast kunnen ervaren. We leven in een klein land. Het is dan ook onvermijdelijk dat op bepaalde momenten overlast wordt ondervonden van anderen. Dienen omwonenden die incidenteel overlast ondervinden van evenementen deze overlast niet in zekere mate te tolereren?

1.2 Het belang van participatie en inspraak

Aanleiding voor dit onderzoek zijn klachten en signalen van omwonenden die zich niet gehoord en betrokken voelen door hun gemeente als er evenementen voor hun deur

1 Dit betreft een fictieve casus, gebaseerd op verschillende klachten en signalen die de ombudsman ontving over de handelwijze van gemeenten richting omwonenden bij evenementen.

plaatsvinden. Omwonenden klagen dat de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders hen niet betrekken bij de ontwikkeling van beleid over evenementen en de verlening van evenementenvergunningen. Of dat zij zich overvallen voelen door een evenement. Verder klagen omwonenden erover dat het college (structureel) zo laat de evenementenvergunning verleent of bekendmaakt dat het geen zin meer heeft om bezwaar te maken. En klachten kunnen ook tijdens een evenement ontstaan, bijvoorbeeld wanneer geluidshinder wordt ondervonden van het evenement en de omwonende van het kastje naar de muur wordt gestuurd met zijn meldingen. Ten slotte kloppen omwonenden bij de ombudsman aan wanneer zij het gevoel hebben dat de gemeente onvoldoende doet met hun klachten, bijvoorbeeld omdat de gemeente de verantwoordelijkheid neerlegt bij de organisatie.

De ombudsman beziet deze klachten in het licht van 'participatie en inspraak', een thema waar de ombudsman de komende jaren extra aandacht voor heeft. Het is de ervaring van de ombudsman dat burgers het belangrijk vinden om invloed uit te kunnen oefenen op hun directe leefomgeving. Als de overheid - veelal de gemeente - niet adequaat reageert op die wens, kan dit grote invloed hebben op de relatie burger - overheid. Bij evenementen ziet de ombudsman bijvoorbeeld dat als omwonenden niet (op tijd) geïnformeerd en betrokken worden, het gevoel kan ontstaan dat de gemeente de belangen van de omwonenden ondergeschikt vindt aan de belangen van de organisator en festivalgangers. Als het vertrouwen in de onpartijdigheid van de gemeente op losse schroeven staat, is het moeilijk voor de gemeente om dat vertrouwen weer terug te winnen. Zo kan het gebeuren dat (een groep) omwonenden jarenlang de strijd aangaat tegen evenementen in de buurt en met de gemeente.

1.3 Rechtmatig en behoorlijk vullen elkaar aan

De gemeenteraad stelt regels vast rondom evenementen, bijvoorbeeld over de toegestane locaties, de hoeveelheid evenementen en geluidsnormen. Daarbij dient de gemeenteraad alle betrokken belangen af te wegen, waaronder het belang van een goede leefomgeving. Het gaat om uitdagende politieke afwegingen. Het college voert het beleid van de gemeente uit en toetst of de initiatieven voldoen aan het door de gemeenteraad opgestelde kader.
Voor de ombudsman staat het beleid van de gemeenteraad en de vergunningverlening door het college vast. Omwonenden die twijfelen aan de rechtmatigheid daarvan kunnen gebruik maken van bezwaar- en beroepsprocedures. De rol van de ombudsman richt zich op de vraag of de overheid *behoorlijk* handelt. Rechtmatigheid en behoorlijkheid vullen elkaar aan. Zorgvuldig afgewogen regelgeving en rechtmatige besluitvorming zijn belangrijk, maar vaak niet voldoende om de gevoelde onvrede van burgers te adresseren.

1.4 Doel en opbouw van het rapport

In dit rapport gaat de Nationale ombudsman in op de vraag of gemeenten behoorlijk omgaan met omwonenden van evenementen. De ombudsman baseert zich op een analyse van de klachten en signalen die hij de laatste jaren ontving rondom evenementen. Daarnaast heeft de ombudsman een meldpunt geopend voor burgers om

hun ervaringen te delen en is hij in gesprek gegaan met negen gemeenten om hun visie te horen.

In hoofdstuk 2 staan het perspectief van omwonenden en gemeenten centraal; de ombudsman constateert dat die perspectieven schuren. Vervolgens stelt de ombudsman in hoofdstuk 3 dat - ook als de gemeenteraad politiek inzet op evenementen - er voor de gemeente mogelijkheden zijn om zich betrokken en oplossingsgericht op te stellen richting omwonenden. Hij bespreekt wat hij van gemeenten verwacht en doet dat aan de hand van een zogenaamde evenementencyclus. De ombudsman sluit af met een conclusie in hoofdstuk 4.

2 SCHURENDE PERSPECTIEVEN VAN GEMEENTEN EN OMWONENDEN

Maandagochtend na het festival belt Liselotte de gemeente om verhaal te halen. Waarom staat de gemeente toe dat er een weekend lang zo veel geluidsoverlast is? En waarom was Liselotte niet eerder op hoogte? Dan hadden de buurtbewoners misschien mee kunnen denken over manieren om de overlast te beperken. Of ze was met haar gezin een weekend naar haar ouders gegaan.
Na het telefoontje van Liselotte gaat de gemeente na wat er is gebeurd. Bij de voorbereiding van het food-, flower- en funkfestival heeft de gemeente wel degelijk Janneke op het hart gedrukt dat zij de omwonenden op tijd op de hoogte moest stellen van het evenement. In de hectiek van alle voorbereidingen is Janneke dit echter vergeten.
In een telefoongesprek geeft de gemeente aan dat er helaas vanuit de organisator iets is misgegaan. Als Janneke volgend jaar weer een festival organiseert, zal de gemeente daar extra aandacht voor vragen. Liselotte reageert geïrriteerd: ze begrijpt dat er fouten gemaakt kunnen worden, maar de gemeente heeft toch ook een rol? Nu zat Liselotte het hele weekend in de herrie met een baby die niet kon slapen! De gemeenteambtenaar geeft aan dat hij wel begrijpt dat het vervelend is, maar er is nu eenmaal politiek voor gekozen om evenementen te stimuleren. Als je in het centrum woont, moet je daar rekening mee houden. Daar zal Liselotte zich bij moeten neerleggen.

Een analyse van klachten van omwonenden enerzijds en gesprekken met gemeenteambtenaren anderzijds, laat zien dat het perspectief van omwonenden en gemeenten schuurt. Op de punten waar omwonenden een bepaalde rol van de gemeente verwachten, ervaren gemeenten juist dilemma's. Boven bijna alle klachten hangt het gevoel van omwonenden dat gemeenten ook oog moeten hebben voor hun belangen, maar dat zij in de praktijk zien dat de gemeente zich alleen richt op de belangen van de organisator en festivalgangers. Wanneer de gemeente vervolgens op andere punten niet tegemoet komt aan de verwachtingen van omwonenden wordt dit gevoel versterkt en het wantrouwen ten opzichte van de gemeente gevoed. Een voorbeeld hiervan is dat omwonenden van de gemeente verwachten dat zij in een vroeg stadium betrokken worden, terwijl de gemeente hierin terughoudend is omdat zij bang is dat omwonenden te hoge verwachtingen krijgen over de invloed die zij op het evenement kunnen uitoefenen. Het is de ombudsman daarnaast opgevallen dat, hoewel veel gemeenten dezelfde dilemma's ervaren, zij hier verschillend mee omgaan.

De ombudsman gaat hierna in op vijf schurende perspectieven, die de rode draad vormen in de klachten van omwonenden en dilemma's van gemeenten.

2.1 Ondergeschikt belang of politieke realiteit?

Omwonenden klagen erover dat gemeenten steeds meer festivals naar hun gemeente toetrekken, ten koste van de leefomgeving van omwonenden en het behoud van natuur. Wanneer omwonenden bij hun gemeente aankloppen, omdat ze bijvoorbeeld beter betrokken willen worden, missen zij een luisterend oor. Een omwonende die zich tot de ombudsman wendde, verwoordde het als volgt: *'Bij het indienen van een zienswijze heb ik het gevoel dat men vindt dat ik moeilijk doe'*. Omwonenden ervaren met name overlast,

wanneer er in de buurt veel evenementen worden georganiseerd tot diep in de nacht. Zeker wanneer de buurt zelf niet de doelgroep is van het evenement. Zij geven aan het gevoel te hebben dat de gemeente bij de keuzes die ze maakt geen rekening houdt met het perspectief van de omwonenden.

Gemeenten geven aan dat er veel ruimte bestaat voor de gemeenteraad om invulling te geven aan vergunningsbeleid voor evenementen en het evenementenbeleid in hun gemeente erop gericht is om evenementen te stimuleren. In de gemeenteraad is veelal veel draagvlak voor evenementen en de meeste gemeenteambtenaren bevestigen dat het aantal evenementen de laatste jaren enorm is toegenomen. Daarvoor zijn verschillende redenen. Gemeenten willen '*ruis in de stad*' en de gemeente '*op de kaart zetten*'. Grotere evenementen trekken veel mensen van buiten de gemeente. Een enkele gemeente gaf aan dat het een manier is om jongeren aan de stad te binden. Sommige evenementen hebben culturele of maatschappelijke waarde. In de belangenafweging die gemeenteraden dienen te maken wegen deze belangen zwaar. Individuele belangen van bijvoorbeeld omwonenden moeten hiervoor wijken. Volgens sommige gemeenten komen inmiddels ook de grenzen van wat er mogelijk is in zicht, waardoor zij strenger worden. Het gaat dan om het aantal evenementen dat is toegestaan, maar ook om de geluidsnormen, die volgens sommige gemeenteambtenaren landelijk (te) hoog liggen.

Zet een gemeenteraad in politieke zin in op meer evenementen, dan werkt dat door in de ruimtelijke ordening, het beleid en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Voor gemeenteambtenaren zijn de politieke keuzes een gegeven. In de uitvoering leveren de conflicterende belangen niettemin regelmatig wederom een spanningsveld op. Wat kan een omwonende die klaagt over overlast, terwijl politiek is ingezet op evenementen, verwachten van de gemeente? De gemeenten die de ombudsman sprak, denken hier verschillend over. Een aantal gemeenten stelt zich proactief op richting omwonenden, bijvoorbeeld met een evenementencoördinator die in nauw contact staat met wijken en omwonenden vroegtijdig uitnodigt hun inbreng te geven. Andere gemeenten zijn meer reactief: wanneer er veel omwonenden in opstand komen tegen een evenement, kan dat leiden tot gesprekken met de omwonenden en afspraken om de overlast te beperken. Zo vertelde een gemeenteambtenaar die de ombudsman sprak: *'Bij grote evenementen wordt elk uur gemeten op te harde muziek door de omgevingsdienst. Deze afspraak is voortgekomen uit de gesprekken met omwonenden. Ook de organisatie zelf moet elk uur meten*.' Bij een aantal gemeenten vertaalt het politieke draagvlak voor evenementen zich naar een sterk faciliterende rol richting organisatoren. Een voorbeeld daarvan is dat als een organisator een vergunning te laat aanvraagt, de aanvraag niet snel geweigerd zal worden, ook al leidt dat ertoe dat de bekendmaking van het besluit pas vlak voor of zelfs pas na het evenement kan plaatsvinden.

Verschillende gemeenten benoemen ten slotte dat er de laatste jaren veel aandacht is voor de veiligheid van evenementen en dat de eisen strenger en uitgebreider zijn. *'De aanvraagformulieren zijn van vier naar tien pagina's gegaan',* aldus een gemeente-ambtenaar. De strenge eisen maken het voor kleine en nieuwe evenementen moeilijker om voet aan de grond te krijgen en dit stuit op weerstand bij initiatiefnemers. Eén

gemeente gaf aan dat het ook moeilijker wordt voor de gemeente om de controle te behouden, omdat het proces steeds complexer wordt. Dit is voor de gemeente een reden om zich faciliterend op te stellen richting organisatoren door ze te ondersteunen bij een professionaliseringslag.

2.2 Betrokkenheid of verwachtingen temperen?

Omwonenden (die de ombudsman sprak) ervaren dus een toename van evenementen en een gebrek aan interesse voor hun perspectief en belang. Dat beeld wordt voor veel omwonenden bevestigd door de wijze waarop zij betrokken worden bij beleidsplannen (bv. de aanwijzing van een evenementenlocatie) of besluitvorming rondom evenementen. Zij hebben de indruk dat er een nauwe samenwerking is met de organisator, terwijl de omwonenden geconfronteerd worden met een voldongen feit.

Veel klachten van omwonenden gaan over slechte informatieverstrekking over het evenement. Omwonenden klagen erover dat de gemeente de besluitvorming pas een paar dagen voor het evenement (of zelfs pas erna) bekendmaakt en dat de gemeente omwonenden ook niet op een andere wijze informeert. Daardoor worden omwonenden overvallen door het evenement en kunnen ze er geen rekening mee houden. Zoals een omwonende liet weten aan de ombudsman: *'In ons plaatselijke krantje wordt door de gemeente ook maar twee of drie dagen van te voren aangegeven dat er iets georganiseerd mag worden […] We moeten dan op het laatste moment nog proberen te weten te komen wat er buiten georganiseerd wordt […] Dikwijls is het dan al te laat om nog iets te regelen om het geluid te ontvluchten.'* Volgens sommige omwonenden vraagt het veel van omwonenden om in de gaten te houden of er iets aan zit te komen.

Een ander deel van de klachten ziet erop dat gemeenten omwonenden niet in staat stellen om hun inbreng te geven, terwijl evenementen zo'n grote invloed hebben op het woon- en leefklimaat. Door de late bekendmaking kunnen ze geen invloed meer uitoefenen op het evenement en de gemeente biedt ook geen mogelijkheid tot inspraak. Het enige dat hen rest is een officiële bezwaarprocedure. Volgens sommige omwonenden is die drempel voor velen te hoog. De omwonenden die wel gebruik maken van de formele wegen om hun ongenoegen kenbaar te maken, hebben vaak een negatieve ervaring omdat het weinig oplevert: de gemeente behandelt het bezwaar pas na het evenement, de rechter verklaart het beroep niet-ontvankelijk, omdat de omwonende geen belang meer heeft bij het beroep, de procedures kunnen jaren duren en kosten veel geld.

Sommige omwonenden dienen een bezwaar in, niet omdat zij in juridische zin bezwaar willen maken, maar hopen op een luisterend oor van de gemeente of een oplossing. Het is voor hen niet altijd duidelijk op welke wijze zij hun onvrede het beste bij de gemeente over het voetlicht kunnen brengen. Als de gemeente hun werkelijke onvrede niet adresseert, ontstaat frustratie. Een voorbeeld daarvan betreft een klacht die de ombudsman ontving van een vrouw die overlast ondervond van een meerdaags motorcrossevenement. Zij maakte bezwaar tegen de vergunningverlening, omdat de organisator niet bereid was haar financieel tegemoet te komen voor de onkosten die zij

maakte voor het verplaatsen van haar paarden. De gemeente gaf aan dat haar bezwaar niet-ontvankelijk was, want te laat, maar de vrouw wilde eigenlijk gewoon een oplossing voor haar probleem.

De gemeenten die de ombudsman sprak, kijken uiteenlopend aan tegen de rol van de gemeente in het betrekken van omwonenden. Sommige gemeenten zien geen of een zeer beperkte rol voor zichzelf weggelegd. Zoals één gemeente het verwoordde: *'Vergunningverlening is geen democratisch proces. In de totstandkoming van beleid is hierin een afweging gemaakt en de gemeente kiest voor een bruisende stad waarbij een zekere overlast wordt geaccepteerd. Daarnaast vindt de gemeente dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de organisator als het gaat om het betrekken van omwonenden.'*

Verschillende andere gemeenten gaven aan dat het tijdig betrekken van omwonenden juist nodig is om klachten te voorkomen. Volgens deze gemeenten is het met name belangrijk om omwonenden het gevoel te geven dat ze gehoord worden. Dit is extra belangrijk bij nieuwe evenementen of uitbreidingen. Sommige gemeenten doen dit door de aanvraag van een evenementenvergunning te publiceren. Op dat moment kunnen er al zienswijzen binnenkomen, die de gemeente kan betrekken. Bij bezwaren tegen de vergunningverlening kan de gemeente niet veel meer betekenen, vinden verschillende gemeente. Andere gemeenten hebben een reserverings- of een jaarkalender, die niet alleen bedoeld is voor organisatoren, maar ook voor omwonenden. Daardoor weten omwonenden in een veel eerder stadium wat er gaat komen. Ook dit kan aanleiding zijn voor omwonenden om klachten en signalen vroegtijdig in te brengen. De gemeente kan dan meer sturen en omwonenden kunnen er rekening mee houden wat er gaat komen. Eén gemeente gaf aan dat voor aanvang van het evenementenseizoen op een groot evenemententerrein voor omwonenden een informatieavond plaats heeft gevonden. Daarbij waren ook de organisatoren en bestuurders aanwezig. Nog een andere gemeente gaf aan bezwaren rondom evenementen informeel te behandelen. Een groot deel van de bezwaren wordt daarna ingetrokken. In de gesprekken naar aanleiding van deze bezwaren nodigt de gemeente ook de organisatoren uit.

Voor zover gemeenten inzetten op het betrekken van omwonenden, verschilt het onderwerp waarop omwonenden hun inbreng kunnen geven. Bij sommige gemeenten kan de inbreng gaan over de totstandkoming van beleid (bv. het aanwijzen van een evenementenlocatie in het bestemmingsplan en het bijbehorende kader). Andere gemeenten richten zich op het betrekken van omwonenden bij de vergunningverlening van (nieuwe) evenementen.

Gemeenten die zich proactief opstellen om omwonenden te betrekken ervaren ook dilemma's. Zij vrezen voor meer klachten wanneer zij te veel aandacht vestigen op evenementen. Ook vraagt een proactieve houding van de gemeente een behoorlijke tijdsinvestering. Er moeten dus keuzes gemaakt worden. Een lastig aspect is bovendien het temperen van verwachtingen, aldus een aantal gemeenten. Hoe betrek je omwonenden bij het proces zonder bijvoorbeeld de verwachting te wekken dat de gemeente aan alle bezwaren tegemoet kan komen?

Ook constateren verschillende gemeenten een verhard conflict. Hoe moet de gemeente omgaan met omwonenden die *'niets willen'*? De ervaring van een gemeenteambtenaar die op zich voorstander is van het actief betrekken van omwonenden: *'Probleem is wel dat omwonenden steeds minder tolereren en tegelijk dat festivalbezoekers zich minder sociaal gedragen.'* Hij gaf het voorbeeld van een bewonersgroep die zich structureel verzette tegen een evenement. De gemeente is toen gesprekken gaan voeren, waaruit effectieve maatregelen zijn voort gekomen. Er blijft een discussie bestaan, omdat de bewonersgroep het evenement helemaal niet wil, maar individuele bewoners klagen niet meer. In die zin is het dus wel effectief geweest. Een andere gemeente gaf aan met omwonenden die zich niet meer constructief opstellen, met name via de formele kanalen te communiceren.

2.3 Verantwoordelijkheid gemeente of organisator?

Meerdere omwonenden klagen erover dat de gemeente bij klachten geen rol voor zichzelf ziet en de verantwoordelijkheid teruglegt bij de organisator. Klachten ontstaan met name wanneer omwonenden bij de organisator geen gehoor vinden. Omwonenden richten zich dan vaak tot de gemeente met de verwachting dat de gemeente de organisatie op het matje zal roepen. Zo klaagde een ondernemer er bij de ombudsman over dat zijn bedrijf schade had geleden door wildparkeerders die naar een festival kwamen. Daardoor moest de ondernemer de hele dag mensen verzoeken elders te parkeren om zijn bedrijf bereikbaar te houden. In respons op zijn klacht gaf de gemeente aan dat het evenementenbeleid uitgaat van een grote zelfstandigheid van evenementenorganisatoren, ook voor wat betreft het reguleren van verkeerstromen van en naar het evenement. Het was dan ook aan de organisator om in de gaten te houden of er goed geparkeerd werd en de bezoekers te attenderen op parkeerovertredingen. In uiterste gevallen kon de organisatie de politie inschakelen.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat gemeenten een verschillende opvatting hebben over de rolverdeling tussen gemeenten en organisatoren. Wel is duidelijk dat het voor alle gemeenten een dilemma is hoever hun verantwoordelijkheid precies reikt.

Sommige gemeenten benadrukken dat het bij evenementen om een particulier initiatief gaat. Zij geven bij voorkeur zo veel mogelijk verantwoordelijkheid aan de organisatoren. Het is aan de organisator om de omgeving in te lichten, draagvlak te creëren en, mochten er klachten zijn, achteraf bij de desbetreffende omwonenden langs te gaan. Ook op het moment van het evenement is de organisatie aanspreekpunt. De gemeente dringt hier ook op aan bij de organisator. De meeste organisatoren zouden zich ook wel bewust zijn van het belang van een goede relatie met de omwonenden. Het is lastiger bij de (kleinere groep) organisatoren die niet welwillend is.

Meerdere gemeenten schetsen daarom het beeld van een samenspel: de organisator is in beginsel verantwoordelijk, maar wanneer deze verantwoordelijkheid niet wordt opgepakt, moet je als gemeente in actie komen. De gemeente blijft altijd verantwoordelijk. Zij gaat over de handhaving van de vergunning en is daarnaast over het algemeen eigenaar van de grond waarop het evenement plaatsvindt. Bovendien zullen

omwonenden, wanneer zij bij de organisator geen luisterend oor vinden, zich altijd tot de gemeente wenden en dat vereist een reactie. Ook noemen verschillende gemeenten als 'ultimum remedium' dat een vergunning niet (meer) wordt verleend. Als de ombudsman daarop doorvraagt, blijkt echter dat deze gemeenten van deze mogelijkheid in beginsel nooit gebruikmaken. Dat komt door de wens om organisatoren te willen faciliteren en om klachten van organisatoren te voorkomen. Bovendien moet de gemeente juridisch een goed verhaal hebben, wil zij de vergunning weigeren.

2.4 Effectief handhaven of prioriteren?

Uit de klachten en signalen die de ombudsman ontving, spreekt weinig vertrouwen van omwonenden in de bereidheid van de gemeente om effectief te handhaven. Veelgehoord is dat de gemeente niet bereikbaar is gedurende een evenement en dat de politie niets kan doen. Ook wordt meermaals genoemd dat de politie of handhavers van de gemeente niet goed op de hoogte zijn van de vergunningsvoorwaarden. Omwonenden denken dat er daardoor een prikkel mist voor de organisator om zich aan de regels te houden. Organisatoren hebben immers in de regel een (financieel) belang bij het overtreden van bijvoorbeeld de geluidsnormen of openingstijden.

In gesprek met de Nationale ombudsman, benoemden verschillende gemeenten het belang van daadkrachtige handhaving, omdat het voor organisatoren economisch niet interessant moet zijn om regels te overtreden. Andere gemeenten benadrukten echter ook dat de mogelijkheden van de gemeente om toezicht te houden beperkt zijn.

De vormgeving en intensiteit van het toezicht verschilt per gemeente. Op basis van de informatie die de ombudsman ontving van de gemeenten die bij dit onderzoek betrokken waren, maakt de ombudsman op dat handhaving bij de grote evenementen veel prioriteit heeft. Gelet op de capaciteit van de gemeente is het veelal niet mogelijk om ook bij alle andere evenementen proactief toezicht te houden. Eén van de gemeenten gaf aan daarom steekproefsgewijs toezicht te houden.

Daarnaast kunnen omwonenden meldingen doen. Sommige gemeenten vinden het lastig om te zorgen voor een goede bereikbaarheid gedurende evenementen. Enkele gemeenten zijn ook bereikbaar buiten kantoortijden (via een piketmedewerker of meldkamer), zodat ook gedurende evenementen een melding gedaan kan worden bij de gemeente. Bij kleine gemeenten is dit lastiger te organiseren. Verschillende gemeenten geven aan dat alleen meldingen gedaan kunnen worden bij de politie of wijkagent. Zij kunnen vervolgens echter niet zo veel met de meldingen, behalve als er calamiteiten zijn.

2.5 Tijdige vergunningverlening of een dynamisch proces?

Een laatste probleem dat omwonenden ervaren is dat de besluitvorming en publicatie daarvan vaak laat of zelfs pas na het evenement plaatsvindt (zie ook paragraaf 2.2). Daardoor heeft het maken van bezwaar niet veel zin meer, in ieder geval niet voor het betreffende evenement. Wanneer de vergunning niet beschikbaar is weten omwonenden bovendien niet welke voorwaarden gelden voor het evenement. Als het indienen van een voorlopige voorziening nog mogelijk is, dan moet men soms alsnog heel snel en alert

zijn, omdat daarvoor dan soms nog maar een paar dagen beschikbaar zijn. Eén buurtbewoner gaf aan dat de termijn waarvóór een organisator zijn vergunning moet aanvragen over het algemeen niet wordt nageleefd en dat de gemeente daaraan geen consequenties verbindt. Veel mensen uiten de wens dat de besluitvorming dusdanig tijdig is dat een bezwaarprocedure nog in het geheel doorlopen kan worden voordat het evenement plaatsvindt.

Veel gemeenten onderkenden dat tijdige besluitvorming rondom evenementen in hun gemeente problematisch is. Vaak is er wel beleid waarin is bepaald dat organisatoren een vergunning dusdanig op tijd moeten aanvragen (veelal tien tot acht weken voor het evenement) dat deze ook op tijd kan worden verleend (veelal twee weken voor het evenement). Eén gemeente gaf aan: '*Organisatoren worden gefaciliteerd en mogen nu dus tot drie weken van tevoren een vergunning aanvragen.'*

De praktijk, aldus veel gemeenten, is weerbarstiger. De werkdruk rondom het vergunningsproces is groot, vooral naar de datum van het evenement toe. Wanneer gemeenten in het voortraject veel investeren in contact met de omwonenden, gaat daar ook veel tijd in zitten, aldus een gemeente. Paradoxaal genoeg leidt dit er soms - mede - toe dat de vergunning uiteindelijk te laat verleend wordt. Met name wanneer het grote evenementen betreft, is het vergunningstraject een organisch proces dat maanden in beslag kan nemen. Naast complexe onderdelen in dit proces, zoals een veiligheidsplan, kan meespelen dat gaandeweg de agenda van het evenement nader wordt ingevuld, hetgeen van invloed is op de te verstrekken vergunning. Denk bijvoorbeeld aan het type muziek, dat doorwerkt op de indeling van het terrein (meer of minder podia, de richting waarin deze staan). Zo kan het zijn dat de organisator en gemeente direct na het plaatsvinden van een jaarlijks terugkerend evenement beginnen met het proces voor het komend jaar, maar dat de vergunning toch later dan gewenst wordt afgegeven. In sommige gevallen zelfs nadat het evenement heeft plaatsgevonden. De meeste gemeenten gaven aan, ondanks hun eigen beleid, niet snel te besluiten om de vergunning te weigeren als de organisator deze te laat aanvraagt. Geen van de gesproken gemeenten had een voorbeeld paraat waarin dit wel was gebeurd. Er was één (kleine) gemeente die een zeer ruime termijn aanhield en weinig problemen leek te ervaren deze te halen. De betrokken gemeenteambtenaar: *'[Het] is met name van belang dat tijdig en duidelijke informatie wordt verstrekt. De gemeente streeft ernaar drie à vier maanden van tevoren de vergunning af te geven en te publiceren. Als er dan naderhand nog dingen veranderd moeten worden is daar tenminste de ruimte voor. Op zich staat in de verordening dat een vergunning uiterlijk 8 weken van tevoren moet worden aangevraagd, maar van grote evenementen weten ze dit al veel eerder.'* Daar waar de ene gemeente inzet op het betrekken van omwonenden in een voorfase (en mogelijk daardoor moeite heeft om de termijnen te halen), zet deze gemeente in op vroegtijdige besluitvorming, waarbij nog ruimte is voor aanpassing als omwonenden zich melden.

3 BETROKKEN EN OPLOSSINGSGERICHT: HOE DOE JE DAT?

Liselotte voelt zich na het telefoongesprek met de gemeente helemaal niet serieus genomen. Ze heeft het gevoel dat de gemeente alleen maar oog heeft voor de organisator en bezoekers. De gemeente moet toch ook opkomen voor de belangen van omwonenden? De gemeente lijkt geen idee te hebben van de impact van het evenement op de buurt. En de reactie van de gemeenteambtenaar gaf haar het idee dat er nog wel meer festivals in het park zullen gaan plaatsvinden. Dat mag niet zomaar gebeuren, vindt Liselotte. Ze voelt zich gesteund door een aantal buren die ook balen van de gang van zaken. Liselotte besluit een bezwaar in te dienen.
Na een paar weken stuurt de gemeente een brief naar Liselotte: haar bezwaar is te laat ingediend. De gemeente raadt haar aan bij een volgend evenement haar bezwaren op tijd voor te leggen aan de gemeente. Liselotte kan het niet geloven. De gemeente reageert niet eens op de zorgen die ze heeft voorgelegd. Ze had verwacht dat de gemeente haar ten minste zou uitnodigen voor een gesprek.
Samen met een paar andere buurtbewoners, vraagt ze aandacht voor de gang van zaken bij regionale media. Als het niet goedschiks kan, denkt Liselotte.

De Nationale ombudsman ziet dat de rol voor gemeenten bij evenementen complex is. De gemeente heeft een taak richting al haar burgers, maar dat wil niet zeggen dat zij aan alle wensen en belangen tegemoet kan komen, omdat deze niet altijd met elkaar te verenigen zijn. Er moeten keuzes worden gemaakt. Hierdoor kan echter spanning ontstaan in de relatie tussen omwonenden en gemeenten.

De ombudsman stelt in dit hoofdstuk dat - ook als de gemeenteraad politiek inzet op evenementen - er voor de gemeente mogelijkheden zijn om zich betrokken en oplossingsgericht op te stellen richting omwonenden en dat omwonenden dit ook van de gemeente mogen verwachten (paragraaf 3.1 en 3.2). Daarvoor is het belangrijk dat de gemeente in alle fases van de evenementencyclus het perspectief van omwonenden in beeld heeft (paragraaf 3.3). Voordat de ombudsman uitwerkt wat hij concreet verwacht van gemeenten in al die fases (paragraaf 3.5), bespreekt de ombudsman een drietal factoren die in de praktijk nog al eens voor een belemmering zorgen voor de gemeente om zich betrokken en oplossingsgericht op te stellen (paragraaf 3.4).

3.1 Evenementen in een politieke context

De gemeente legt in beleid vast hoe zij omgaat met initiatieven voor evenementen. Dit beleid wordt vastgesteld door de gemeenteraad en bepaalt hoe het college omgaat met initiatieven voor evenementen. Evenals bij andere activiteiten in de leefomgeving, is het de taak van de gemeenteraad om bij de vaststelling van het evenementenbeleid alle betrokken belangen in kaart te brengen en op een evenwichtige wijze af te wegen en daarin keuzes te maken.
Bij evenementen komen veel belangen samen:

- economie
- cultuur & sport
- veiligheid
- leefomgeving

Stimulerende en remmende belangen
Sommige belangen waarvoor de gemeente zorgdraagt, stimuleren de gemeenteraad om meer en grotere evenementen aan te trekken (economie, cultuur en sport). Anderzijds remmen andere belangen (veiligheid, leefomgeving) de gemeenteraad juist af en maken dat gemeenten neigen tot begrenzing van het aantal, de grootte en het soort evenementen.

Uit de gesprekken met de negen gemeenten, blijkt dat de stimulerende belangen zwaar wegen. Gemeenten zien kansen voor de lokale economie, stadspromotie en zetten in op een levendige stad. En er is grote vraag naar evenementen: muziekfestivals, kermissen, braderieën worden door honderden, soms wel duizenden mensen bezocht. Hoewel dit belang niet allesbepalend is, weegt het in de beleids- en besluitvorming rondom evenementen dus wel zwaar.

Uit de gesprekken met gemeenten volgt dat ook voor veiligheid veel aandacht bestaat. Zoals een gemeenteambtenaar het zei: *'Veiligheid staat op nummer 1'*. Denk aan de gebeurtenissen in Haaksbergen met een monstertruck, maar ook de actuele zorgen rondom terrorisme. Evenementen mogen niet ten koste gaan van veiligheid. Dat betekent dat - zeker bij de grotere, risicovolle evenementen - er een uitgebreid voorbereidings-traject is, afstemming met de veiligheidsregio, veel maatregelen worden genomen. Dat kost geld en tijd van alle betrokken partijen. De organisatie, de gemeente en bezoekers zullen zich tot op zekere hoogte moeten schikken om die veiligheid te borgen. Je zou kunnen zeggen dat het belang van veiligheid en openbare orde een zekere *tegendruk* geeft; de wens om evenementen te faciliteren kent zijn grenzen.

Ook al hebben gemeenten een belangrijke rol bij het zorgdragen voor een goede leefomgeving, geconstateerd moet worden dat dit belang het vaak aflegt tegen andere belangen. Daarbij speelt een rol dat het 'slechts' om tijdelijke overlast gaat en dat het een beperkt aantal mensen treft, zeker in verhouding tot de groep mensen die er plezier aan beleven. *'Wat kun je doen als duizenden mensen plezier beleven aan een evenement, en een paar mensen overlast ervaren. Dan ga je het evenement niet verbieden'*, vertelde een gemeenteambtenaar.

Omwonenden doen er niet toe?
De Nationale ombudsman constateert op basis van klachten en signalen van omwonenden dat deze politieke keuzes hun weerslag hebben op het perspectief van omwonenden. Bij (een deel van de) omwonenden leeft sterk het gevoel dat de gemeente enkel gericht is op het faciliteren van organisatoren, wat de prijs daarvan ook moge zijn voor de omwonenden.

Gemeenten die de ombudsman sprak, geven nu juist aan hoe moeilijk het is om het voor iedereen goed te doen. Wat de gemeente ook beslist, er zijn altijd inwoners die vinden dat de gemeente het niet goed doet. Dat maakt het complex. Het evenementenbeleid heeft onmiskenbaar gevolgen voor de leefbaarheid, zeker als er veel evenementen worden georganiseerd of als die evenementen slecht aansluiten op de behoeften van

omwonenden. Gemeenten benadrukken dat dit niet wil zeggen, zoals sommige omwonenden impliceren, dat de gemeente hun belangen niet in het oog heeft, maar dat na zorgvuldige weging van alle belangen besloten wordt in te zetten op het aantrekken van evenementen.

Politiek aan zet

De ombudsman stelt voorop dat het aan de gemeenteraad is om als vertegenwoordiger van de inwoners, de verschillende belangen te wegen en knopen door te hakken. Daarmee kan via democratische wegen besloten worden hoe die ingewikkelde belangenafweging moet uitvallen. Het is niet ondenkbaar - mede gelet op wat gemeenten de ombudsman vertelden - dat als de grenzen van de leefbaarheid in zicht komen politieke inzichten over het actief aantrekken van evenementen weer veranderen. Wat daar ook van zij, de gemeenteraad is hier aan zet en het college voert in die zin de politieke keuzes van de gemeenteraad 'slechts' uit. Ook de ombudsman dient de democratische besluitvorming binnen gemeenten te respecteren: hij beoordeelt niet of de afwegingen die de gemeenteraad maakt juist of 'eerlijk' zijn.

3.2 Behoorlijkheid en evenementen

Dat betekent niet dat de gemeente (gemeenteraad en college) vervolgens met lege handen staat richting omwonenden. Voor het vertrouwen in de overheid is het belangrijk dat de overheid naast rechtmatig, ook behoorlijk handelt. Eén van de kernwaarden van behoorlijk overheidsoptreden is 'Betrokken en oplossingsgericht'.[2] Deze kernwaarde brengt met zich mee dat de gemeente:

- betrokken moet zijn bij al haar inwoners en dat zij die betrokkenheid ook moet laten zien;
- ervoor moet zorgen dat ze de verschillende belangen en perspectieven van haar inwoners in beeld heeft;
- samenwerkt met partijen binnen en buiten de gemeente om te voorkomen dat burgers van het kastje naar muur worden gestuurd; en
- een oplossingsgerichte houding heeft en streeft naar de-escalatie.

Juist als de politieke keuzes iets extra's vragen van een deel van de inwoners, is er aanleiding voor de gemeente om te bezien hoe zij - binnen de gegeven politieke context - haar rol kan pakken richting omwonenden. Vertrouwen in de overheid ontstaat niet alleen wanneer regelgeving en besluiten in het eigen belang van burgers uitvallen, maar ook doordat burgers de overtuiging hebben dat de overheid zorgvuldig handelt en doordat burgers zich gehoord en serieus genomen voelen. Het risico bestaat dat als de overheid zich niet (voldoende) betrokken en oplossingsgericht opstelt in alle fases van de zogenaamde evenementencyclus, het perspectief van omwonenden bij de gemeente buiten beeld raakt.

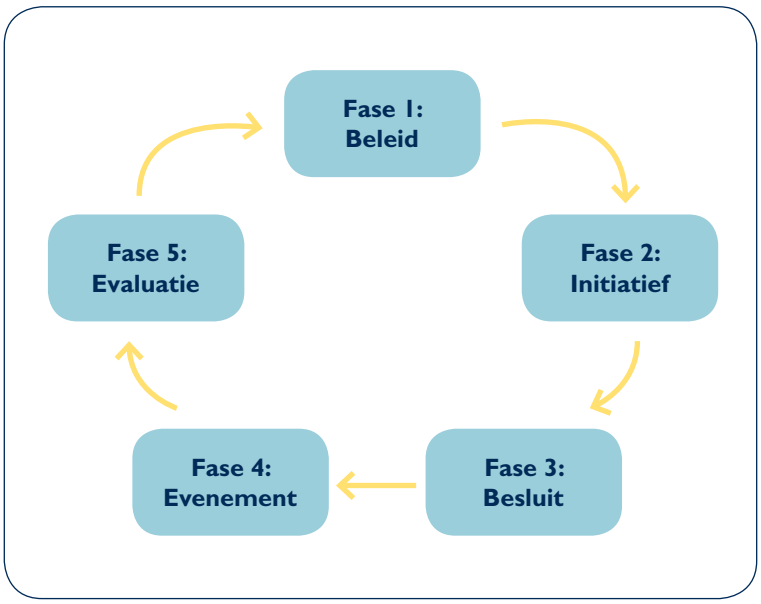
Verschillende gemeenten gaven voorbeelden van de wijze waarop zij omwonenden in beeld houden gedurende het proces rondom evenementen. Wanneer de ombudsman later in dit hoofdstuk (paragraaf 3.5) concretiseert wat hij vanuit

2 Behoorlijkheidswijzer

behoorlijkheidsperspectief van gemeenten verwacht, zal hij ter illustratie ook aandacht besteden aan een aantal van die mooie voorbeelden.

3.3 De vijf fases van de evenementencyclus

De klachten en signalen van omwonenden geven ons inzicht in wat voor omwonenden belangrijk is en bieden daarmee aanknopingspunten voor wat er beter kan. Opvallend is dat klachten ontstaan in verschillende fases van het proces rondom evenementen. Om dit inzichtelijk te maken, onderscheidt de ombudsman vijf fases in de zogenoemde *evenementencyclus*.



Wanneer de gemeente om wat voor reden dan ook omwonenden in een of meerdere fases van de evenementencyclus niet voldoende in beeld heeft, neemt de kans op onvrede bij omwonenden toe. Voorbeelden staan in hoofdstuk 2 genoemd: de gemeente betrekt omwonenden niet betrokken bij de totstandkoming van beleid dat hun direct raakt (fase 1), de gemeente/organisator vergeet hen op tijd te informeren over een evenement (fase 2), door late besluitvorming is een bezwaar niet meer effectief (fase 3), omwonenden kunnen nergens terecht met hun meldingen en klachten of er wordt niets mee gedaan (fase 4 en 5).

Soms heeft een gemeente haar best gedaan om omwonenden te betrekken in een van de fases, maar schiet zij in een andere fase tekort. Zij zorgt er bijvoorbeeld voor dat omwonenden op tijd op de hoogte zijn van een initiatief en geeft hen gelegenheid hun visie in te brengen, maar daardoor komt tijdige besluitvorming in het gedrang. Nog los van het principiële punt dat burgers altijd effectief gebruik moeten kunnen maken van hun rechtsbescherming, brengt dat ook het risico met zich mee dat omwonenden - alle inspanningen van de gemeente ten spijt - het gevoel hebben dat de gemeente hen alsnog voor een voldongen feit plaatst.

3.4 Belemmeringen in de gemeentelijke praktijk

Wat maakt dat een oplossingsgerichte en betrokken houding van de gemeente in de praktijk nog niet altijd voldoende uit de verf komt? In deze paragraaf bespreekt de ombudsman een drietal observaties.

Omwonenden zijn geen automatische gesprekspartner

De Nationale ombudsman stelt vast dat daar waar de organisator en gemeente elkaar nodig hebben om uitvoering te kunnen geven aan het evenement (de gemeente en organisator gaan in gesprek over de aanvraag en praktische uitvoering), dit niet geldt voor omwonenden. In veel gevallen staan omwonenden aan de zijlijn als het gaat om de beleids- en besluitvorming en bij de vormgeving en evaluatie van het evenement. Zij zijn in ieder geval geen *automatische* gesprekspartner voor de gemeente. Dat omwonenden over het algemeen geen onderdeel uitmaken van de *'circle of stakeholders'* brengt twee risico's met zich mee. Ten eerste dat omwonenden zich niet serieus genomen voelen en ten tweede dat hun perspectief ook daadwerkelijk buiten beeld dreigt te raken.

De ombudsman vindt het daarom belangrijk dat de gemeenteraad omwonenden betrekt bij de totstandkoming of wijziging van het evenementenbeleid. Op die manier kan de gemeente in beeld brengen wat de zorgen en wensen van omwonenden zijn en hun belang zorgvuldig meewegen. Ook als de gemeenteraad besluit dat de belangen van omwonenden minder zwaar wegen en het beleid niet in het voordeel van omwonenden uitpakt, is het goed dat de gemeente op de hoogte is van de gevoeligheden bij omwonenden. Overigens zal het vaak niet om een zwart-wit afweging gaan, maar kan de input van omwonenden en andere 'stakeholders' ervoor zorgen dat het beleid beter wordt afgestemd op de verschillende belangen. De gemeente(ambtenaren) kunnen dan vroegtijdig inspringen op de behoeften van omwonenden, bijvoorbeeld door in overleg met de organisator en omwonenden te bekijken of er in de praktische uitvoering aanpassingen mogelijk zijn of door met omwonenden af te spreken dat de gemeente omwonenden zal betrekken bij de evaluatie van een evenement(enseizoen). Veel gemeenten die de ombudsman sprak zijn niet onwelwillend om in gesprek te gaan met omwonenden, maar dat gebeurt regelmatig pas in een laat stadium wanneer het conflict escaleert. Het is de ervaring van de ombudsman dat het op dat moment veel moeilijker is om nog nader tot elkaar te komen.

De juridische procedure biedt geen oplossing

Een evenementenvergunning is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen belanghebbenden bezwaar kunnen maken en daarna beroep instellen. Dit brengt mee dat wanneer een omwonende, zoals Liselotte, vindt dat de gemeente onvoldoende met haar belangen rekening heeft gehouden, zij dit in de daarvoor bestemde juridische procedures aan de orde kan stellen. Uiteindelijk kan de rechter dan een bindend oordeel over de besluitvorming geven. Met andere woorden: de rechter toetst dan of de vergunningverlening rechtmatig is.

In de praktijk zit er vaak een korte periode tussen het moment waarop een evenementenvergunning wordt verleend en het moment waarop het evenement plaatsvindt. Wanneer de gemeente pas op dit bezwaar beslist na het evenement heeft het bezwaar voor de omwonende weinig effect: heroverweging en eventuele aanvullende voorwaarden in de vergunning of praktische oplossingen, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de zorgen en bezwaren van de omwonende, zijn niet meer mogelijk. Uit de rechtspraak volgt verder dat het maar de vraag is of de omwonende nog wel procesbelang heeft als het evenement al heeft plaatsgevonden. Aan een inhoudelijke beoordeling van de vergunningverlening wordt daarom niet altijd toekomen.

De omwonende kan het probleem dat hij 'te laat' is, ondervangen door de voorzieningenrechter te verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen. Zowel de voorzieningenrechter als de rechter in de (hoger) beroepsprocedure stelt zich echter bij de beoordeling van de vergunningverlening terughoudend op. Zij toetsen uitsluitend of de vergunningverlening in strijd is met wettelijke voorschriften, of dat er sprake is van zo'n onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen dat de gemeente niet in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen. Als de rechter al aan een inhoudelijke toetsing toekomt, betekent dit alsnog dat de bezwaren tegen het evenement slechts beperkt worden getoetst en dat het beroep vaak niet zal leiden tot vernietiging of aanpassing van de evenementenvergunning.

De ombudsman stelt vast dat er weliswaar formele momenten zijn voor omwonenden om hun visie te geven en dat die nuttig kunnen zijn voor een principieel oordeel over de vergunningverlening, maar dat dit niet de beste ingang is voor een oplossingsgericht gesprek of om een luisterend oor te treffen. Gezien de timing en de terughoudende beoordeling biedt het juridische kader de omwonende en de gemeente (en organisator) weinig ruimte om nader tot elkaar te komen. De praktijk leert dat het voeren van juridische procedures vaak niet helpend is om tot een constructieve dialoog te komen en om samen met de gemeente en de initiatiefnemer naar een oplossing te zoeken. De verscheidene signalen die de ombudsman ontving van belangengroepen van omwonenden laten - sterker nog - zien dat het tot escalatie kan leiden, waar geen van de betrokkenen mee geholpen is. Juist ook omdat de klachten van omwonenden niet alleen gaan over de mate van overlast, maar ook over de manier waarop zij zich behandeld en betrokken voelen, ziet de ombudsman het als een gemiste kans als de gemeente zich met name richt op de formele wegen voor omwonenden om hun bezwaren te uiten.

Onduidelijkheid over rolverdeling gemeente vs. organisator

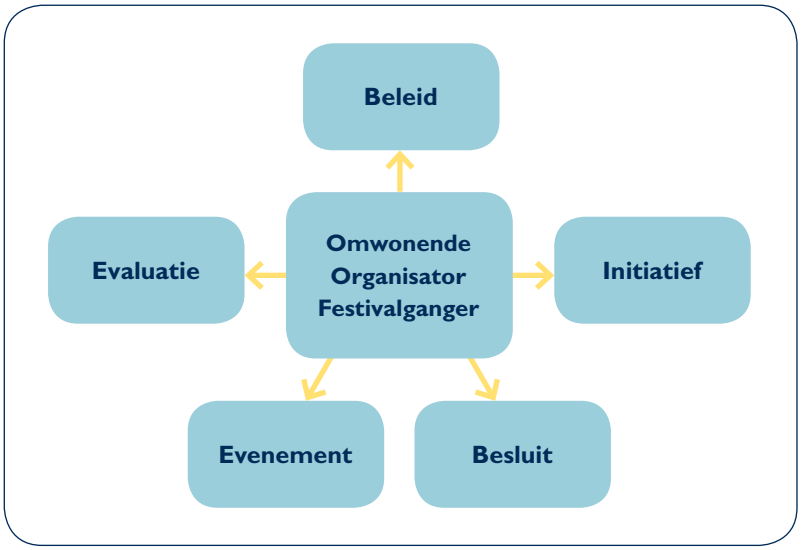
De ombudsman ziet dat gemeenten verschillend aankijken tegen de rolverdeling tussen de gemeente en de organisator. Een aantal gemeenten trekt veel verantwoordelijkheid naar zichzelf toe, anderen leggen de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige omgang met omwonenden grotendeels neer bij de organisator. Uit klachten ontstaat de indruk dat voor sommige gemeenten op voorhand niet helemaal helder is hoe de rolverdeling is, waardoor het voor omwonenden niet duidelijk is wat zij van de gemeente kunnen verwachten (bijvoorbeeld als de organisator zijn afspraken niet nakomt). Omwonenden voelen zich niet serieus gehoord door de gemeente wanneer zij in het geheel geen gehoor geeft of wanneer de gemeente in eerste instantie de indruk wekt iets te kunnen betekenen, maar zich vervolgens terugtrekt.

De Nationale ombudsman vindt het begrijpelijk dat de gemeente in de eerste plaats een rol weggelegd ziet voor de organisator, omdat de organisator het evenement feitelijk organiseert. Een oplossingsgerichte en betrokken gemeente kan naar het oordeel van de ombudsman de verantwoordelijkheid echter niet geheel afschuiven. Zij heeft een rol als beleidsmaker: gemeenten zetten veelal bewust in op evenementen, wetende dat zij hiermee een deel van haar inwoners belast. De gemeente heeft daarnaast een rol als vergunningverlener en handhaver, stelt in veel gevallen haar grond beschikbaar en verleent subsidies voor evenementen. Omwonenden hebben - in tegenstelling tot de gemeente - weinig middelen ter beschikking om een organisator in beweging te krijgen op het moment dat deze zijn verantwoordelijkheid niet oppakt. Omwonenden mogen daarom een actieve rol van de gemeente verwachten om ervoor te zorgen dat ook hun belangen niet uit het oog verloren worden.

In het bijzonder voor handhaving geldt dat er een taak voor de gemeente is weggelegd, die niet vrijblijvend is. Niet elke melding geeft aanleiding tot (handhavend) optreden, maar dat neemt niet weg dat de gemeente een beginselplicht tot handhaven heeft. Vanuit behoorlijkheidsperspectief verwacht de ombudsman dat de gemeente reageert op meldingen, niet uitsluitend verwijst naar de organisator of politie, de melding serieus neemt en zo nodig ter plekke gaat kijken. Wanneer de gemeente niets kan betekenen, dan is zij transparant over de redenen daarvan.[3]

3.5 Wat verstaat de ombudsman onder betrokken en oplossingsgericht?

In deze paragraaf bespreekt de ombudsman wat hij verstaat onder een betrokken en oplossingsgerichte gemeente als het gaat om evenementen. Hij zal per fase van de evenementencyclus uiteenzetten wat de ombudsman van gemeenten verwacht. Daarbij komen ter inspiratie mooie voorbeelden uit de praktijk aan bod, die de negen gemeenten uit dit onderzoek met de ombudsman deelden.



3 Zie ook de rapporten van de Nationale ombudsman *'De kunst van handhaven'* (2017/045) en *'Helder handhaven'* (2010/235). In 2010 bracht de ombudsman ook een Handhavingswijzer uit.

Fase 1: beleid

In deze fase stelt de gemeenteraad het evenementenbeleid vast of zij wijzigt bestaand beleid. Vanzelfsprekend verkent de gemeente welke betrokkenen er zijn, welke belangen er spelen en hoe zich dit vertaalt naar beleid.

Vanuit behoorlijkheidsperspectief verwacht de ombudsman dat:

- de gemeenteraad verkent welke burgers direct geraakt worden door vast te stellen beleid(swijzigingen). Hieronder verstaat de ombudsman ook dat de gemeenteraad zicht heeft op de structurele klachten en signalen van omwonenden, zodat daar lessen uit geleerd kunnen worden;
- de gemeenteraad onderzoekt op welke wijze deze burgers betrokken moeten worden.
- burgers worden ten minste actief geïnformeerd voordat het beleid wordt vastgesteld en in de gelegenheid gesteld om te reageren;
- de gemeenteraad is op voorhand duidelijk over de mate van invloed die burgers hebben, zodat zij weten wat ze kunnen verwachten van de gemeente;
- de gemeenteraad informeert de burger over wat er met zijn inbreng is gedaan.

Een voorbeeld uit de praktijk:[4]
'Het college maakt locatiegebonden evenementenbeleid. Bij de totstandkoming daarvan betrekt de gemeente actief bedrijven en omwonenden. Op de betreffende evenementenlocatie organiseert de gemeente een gesprek waarbij ook bewoners, bedrijven en organisatoren van evenementen zijn uitgenodigd. Bij evenementen zijn meer dan 13 afdelingen betrokken, die beleid maken bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid, geluid en mobiliteit. In een locatieprofiel wordt dan naar aanleiding van die gesprekken in kaart gebracht welk beleid en welke randvoorwaarden specifiek op die locatie van toepassing zijn.'

4 De ombudsman heeft deze voorbeelden niet nader onderzocht en geeft geen oordeel over de handelwijze van de gemeente. Het zijn voorbeelden die gemeenten tijdens de gesprekken met de ombudsman hebben genoemd. De ombudsman noemt ze ter illustratie en suggereert niet dat dit de enige manier is om het perspectief van de burger te borgen. Het is aan de gemeente zelf om in te schatten wat reëel en wenselijk is gelet op de lokale context.

Fase 2: initiatief

In deze fase benadert een organisator de gemeente met een initiatief voor een evenement. Mogelijk is het een jaarlijks terugkerend evenement of een eenmalig dan wel nieuw initiatief. De gemeente onderzoekt in deze fase of en onder welke voorwaarden zij hieraan medewerking kan verlenen. Hier is het college aan zet.

Vanuit behoorlijkheidsperspectief verwacht de ombudsman dat:

- de gemeente allereerst een omgevingsanalyse maakt: zij inventariseert welke omwonenden direct geraakt worden, welke belangen en zorgen er bestaan. Klachten en signalen van voorgaande jaren geven daarvan een beeld, maar ook de specifieke omgevingsfactoren of gevoeligheden in de buurt;
- op basis van deze omgevingsanalyse weegt de gemeente af op welke wijze omwonenden betrokken worden. De gemeente kan dat zelf doen, maar zij kan ook afspreken dat de organisator hier een rol heeft;
- omwonenden worden in ieder geval actief en op tijd geïnformeerd over het initiatief. De omgevingsanalyse kan ook aanleiding geven om actief met omwonenden in gesprek te gaan, bijvoorbeeld omdat de gemeente verwacht dat het initiatief gevoelig ligt en op die manier formele procedures en escalatie kunnen worden voorkomen;
- wanneer de gemeente niet actief in gesprek treedt met omwonenden, dan laat zij in ieder geval weten op welke wijze omwonenden hun zorgen kenbaar kunnen maken bij de gemeente;
- wanneer omwonenden zorgen, bezwaren of klachten melden, onderzoekt de gemeente altijd eerst of het mogelijk is om deze op een informele en oplossingsgerichte wijze op te pakken, voordat wordt verwezen naar de juridische procedures.

Voorbeelden uit de praktijk:

'De gemeente heeft de ervaring dat het vroegtijdig betrekken en informeren van omwonenden heel belangrijk is. Om die reden heeft de gemeente onder meer een evenementen coördinator aangesteld. Deze persoon is verantwoordelijk voor de verbinding tussen de bewoners, gemeente en organisatoren. Zij gaat jaarlijks alle wijkraden langs om contact te houden. Bij een nieuw evenement gaat ze op tijd in gesprek met onder meer de omwonenden. De gemeente heeft positieve ervaringen met deze werkwijze: het haalt een hoop onnodige spanning uit de lucht. De gemeente realiseert zich wel dat niet alle gemeenten tijd en geld hebben om een evenementen coördinator in te zetten. Voor kleinere gemeenten is het lastig.'

'De gemeente informeert omwonenden over de aanvraag. En ook de organisator wordt gevraagd de omwonenden te informeren. Zij sturen bewonersbrieven. De gemeente vindt het belangrijk dat juist voordat op de aanvraag is beslist omwonenden de kans hebben gekregen eventuele (praktische) bezwaren op tafel te leggen. Dan kan de gemeente en/of de organisatie er nog wat mee. Een voorbeeld dat de gemeente noemt is een festival waarbij een strandje onderwerp van discussie werd. Het festival zou onder meer op het strandje gehouden worden, maar omwonenden wilden gedurende het festival gebruik kunnen maken van het strandje. Er is toen afgesproken om een gedeelte af te scheiden voor de omwonenden en hun kinderen. Die afspraak was voor iedereen acceptabel.'

'Een groep van circa 25 omwonenden kwam in opstand tegen het gebruik van een populaire locatie voor evenementen. De woningen liggen direct aan het evenemententerrein, waardoor gemakkelijk overlast ontstaat. De gemeente is met één representant uit de groep omwonenden in gesprek gegaan. Hoewel de locatie geschikt is voor meer evenementen, besloot de gemeente maatwerk te leveren. Er zijn afspraken gemaakt over het gebruik van het terrein en over de wijze waarop omwonenden geïnformeerd worden. Zo mag er alleen een bepaald type evenement plaatsvinden. Daarnaast informeert de gemeente de omwonenden tijdig over wanneer en onder welke voorwaarden evenementen zullen plaatsvinden. Aan de afspraken is een intensief proces voorafgegaan van een maand of acht, waarbij ook bestuurders en juristen zijn aangeschoven. Hetgeen is opgebouwd wordt onderhouden doordat bij de gemeente een contactpersoon is aangewezen die rechtstreeks aanspreekpunt is voor, tijdens en na een evenement.'

Fase 3: besluit

In deze fase beslist de gemeente op de vergunningsaanvraag en maakt zij haar besluit bekend door middel van publicatie.

Vanuit behoorlijkheidsperspectief verwacht de ombudsman dat:

- de gemeente op een zodanig tijdstip een besluit neemt dat er voor de burger nog voldoende tijd overblijft om effectief gebruik te maken van juridische mogelijkheden om hiertegen op te komen. Het is niet in alle gevallen mogelijk voor gemeenten om dusdanig tijdig te beslissen dat een bezwaarprocedure geheel doorlopen wordt voor aanvang van een evenement. Wel is het van belang dat omwonenden voldoende tijdig op de hoogte zijn gesteld van de vergunningverlening, zodat bij alle

betrokkenen bekend is welke vergunningsvoorwaarden er gelden en er voor omwonenden nog voldoende tijd is om een voorlopige voorziening aan te vragen en een bezwaarschrift in te dienen;5
- het is belangrijk dat omwonenden ook in deze fase weten waar zij met vragen en opmerkingen terecht kunnen, zodat omwonenden zich niet genoodzaakt voelen om formele wegen te bewandelen. De gemeente kan met de organisator afspreken dat hij eerste aanspreekpunt is, maar de gemeente blijft altijd een regierol houden en is te allen tijde aanspreekbaar.

Fase 4: evenement

In deze fase speelt de aanloop naar het evenement, vindt het evenement daadwerkelijk plaats en is er sprake van de afbouw. Hier heeft de organisator het voortouw, maar de gemeente kan in meer of mindere mate een faciliterende rol spelen. De rol van de gemeente die hier het meest in het oog springt is die van handhaver.

Vanuit behoorlijkheidsperspectief verwacht de ombudsman dat:
- de gemeente ervoor zorgt dat omwonenden weten bij wie ze terecht kunnen met hun vragen en meldingen;
- hoewel de initiatiefnemer veelal het eerste aanspreekpunt zal zijn, mogen omwonenden ervan uitgaan dat de gemeente - ook gedurende het evenement - op enige wijze bereikbaar is;
- de gemeente neemt de burger serieus en biedt een luisterend oor. Ze verkent de mogelijkheden voor een oplossingsgerichte aanpak. Indien nodig gaat ze over tot handhaving;
- de gemeente maakt duidelijk wat ze met de melding zal doen of heeft gedaan.6

Voorbeelden uit de praktijk:

'De gemeente heeft een paar jaar geleden een mobielgeluidssysteem aangeschaft; dat was een flinke investering en de gemeente past het ook niet in alle gevallen toe. Omwonenden kunnen, wanneer wenselijk, een code krijgen waarmee zij kunnen inloggen om de geluidswaarden te volgen. Wordt de norm overschreden, dan krijgt de dienstdoende ambtenaar van de gemeente een sms, zodat direct tot actie kan worden overgegaan.'

5 Eerder bracht de ombudsman drie rapporten uit naar aanleiding van individuele klachten over te late besluitvorming bij evenementen, waardoor omwonenden geen effectief bezwaar meer konden maken (rapporten 2014/131, 2015/023 en 2016/123). In rapport 2016/123 overwoog de ombudsman dat de beslissing om een evenementenvergunning te verlenen niet ter discussie staat. De vraag die voorligt, is of burgers effectief gebruik kunnen maken van hun rechtsbeschermingsmogelijkheden als een besluit binnen enkele dagen wordt geëffectueerd of pas genomen wordt na het evenement. De vraag of besluitvorming en publicatie dusdanig laat is dat er geen reële rechtsbeschermingsmogelijkheid meer openstaat, kan niet in beroep aan de orde komen, zodat de Nationale ombudsman bevoegd is.
6 Handhavingswijzer

'Er is een app: Fixi[7]. Daar kunnen mensen een melding maken als er na het festival afval blijft liggen. Dit is voor mensen een laagdrempelige manier om een melding te maken. Maar het is niet alleen een succes. Op deze manier komen via veel verschillende kanalen signalen binnen. Vaak is het probleem dan bv. al opgelost.'

Fase 5: Evaluatie

Met deze laatste fase is de cyclus rond. De gemeente (gemeenteraad en college) kijken terug op het evenement en het evenementenseizoen en trekt eventueel lessen voor de toekomst. De evenementencyclus is een voortdurende *leercyclus*: nieuwe evenementen dienen zich aan; andere omwonenden roeren zich; de politieke koers kan wijzigen; er vindt een incident plaats. De gemeente zal daarop moeten inspringen en moet er rekening mee houden dat zij niet van te voren op alles kan anticiperen.

Gelet op deze dynamische context verwacht de ombudsman van gemeenten dat:

- de gemeente na het evenementenseizoen signalen en meldingen van omwonenden in kaart brengt. Voor de gemeenteraad zijn met name de hoofdlijnen van belang en het college zal per evenement in beeld moeten hebben wat de leerpunten voor het volgende jaar zijn;
- de gemeente de balans opmaakt en evalueert: in hoeverre heeft de aanpak om omwonenden in alle fases van de evenementencyclus in beeld te houden een positief resultaat gehad?;
- het college beziet of de resultaten van de evaluatie aanleiding geven tot een andere handelwijze bij de volgende evenementencyclus en de gemeenteraad bekijkt of aanpassing van (onderdelen van) het beleid wenselijk is;
- de gemeente aan omwonenden terugkoppelt wat er met hun ervaringen is gedaan.

Voorbeelden uit de praktijk:

'De gemeente vergunt 8 keer per jaar een groot evenement op een evenemententerrein in de gemeente. Elk jaar aan het begin van het seizoen vindt een zogenoemde burendag plaats. Daar zijn de politie, gemeente, omwonenden en organisatoren aanwezig. De evenementenkalender wordt dan bekend gemaakt, omwonenden krijgen de gelegenheid om organisatoren te spreken en er worden telefoonnummers gegeven voor meldingen van overlast. Tevens is dit een moment waarop kan worden besproken welke aanpassingen er naar aanleiding van klachten van het jaar daarvoor zijn doorgevoerd.
Ook wordt rond een specifiek evenement opnieuw afgestemd met de omgeving. Zo wordt bijvoorbeeld het restaurant in de omgeving geïnformeerd als er verkeersdrukte wordt verwacht. Verder verstrekken de organisatoren vaak gratis toegangskaarten onder omwonenden, zodat zij zelf een kijkje kunnen nemen. Ook geven organisatoren steeds vaker, al dan niet vanuit het oogpunt van duurzaamheid, iets terug aan de omgeving door projecten te organiseren waarbij bijvoorbeeld in het bos wordt gewerkt of een kinderdagverblijf wordt geschilderd, dan wel door bepaalde projecten/initiatieven te sponsoren.'

7 https://www.youtube.com/watch?v=pPUTa9qcxHk

'Er was een groot evenement in de gemeente. Het eindfeest was op een plein in de binnenstad. De bewoners van een nabij gelegen straat gaven aan dat hun huizen daarbij op de grondvesten trilden en dat zij zich grote zorgen maakten. De bewoners wilden geen klachtbehandeling maar een gesprek. Onder begeleiding van de klachtbehandelaar van de gemeente heeft er toen een gesprek plaats gevonden, waarbij de verschillende disciplines binnen de gemeente die bij de evenementen betrokken zijn, samen met de bewoners praatten. Er zijn toen goede afspraken gemaakt: bij de daarop volgende evenementen in de binnenstad zijn de trillingen in de huizen gemeten en afgesproken is dat vooraf en na afloop van een evenement met de bewoners een gesprek plaatsvindt. Dat werkt goed. Wij hebben hiervan geleerd hoe belangrijk goede communicatie is.'

4 CONCLUSIE

Inspraak en participatie
Participatie en inspraak zijn van grote invloed op de relatie burger - overheid en is daarmee een belangrijk thema voor de Nationale ombudsman. Het onderwerp is bovendien in beweging, er liggen nieuwe uitdagingen voor de overheid in het verschiet. Inspraak is ooit ontwikkeld in reactie op verzet van ontevreden burgers, maar onder noemers als participatiemaatschappij, energieke samenleving of doe-democratie worden burgers nu actief aangespoord om mee te doen in het publieke domein. De overheid werkt in toenemende mate samen met partijen uit de samenleving. Denk aan de decentralisaties en de nieuwe Omgevingswet. Maar ook de bezuinigingen zijn een reden om meer verantwoordelijkheid van mensen zelf te verlangen. Het gaat ook niet meer enkel om burgers die worden uitgenodigd om inbreng te leveren, maar om burgers die zelf initiatieven nemen op terreinen waar voorheen de overheid een taak op zich nam: burgers die zelf de publieke ruimte inrichten, de veiligheid in de wijk bewaken of de opvang van asielzoekers op zich willen nemen. De ombudsman heeft de komende jaren extra aandacht voor dit thema. Ook de klachten rondom evenementen hangen nauw samen met dit thema.

Omwonenden in beeld in de gehele evenementencyclus
Dit onderzoek laat zien dat er voor gemeenten bij evenementen een spanningsveld bestaat tussen verschillende belangen die in de gemeente bestaan. De gemeente heeft een taak als gaat om het bevorderen van een goede lokale economie, cultuur en sport, maar draagt ook zorg voor een goede leefomgeving en veiligheid. Als het gaat om evenementen zijn al die belangen in het geding en die gaan niet automatisch hand in hand.

Dat gezegd hebbende staat de gemeente niet met lege handen richting de omwonenden van evenementen, ook niet als de gemeenteraad met haar beleid organisatoren sterk faciliteert. Het college zal de democratische besluitvorming moeten respecteren, maar er zijn wel degelijk mogelijkheden voor de gemeente (gemeenteraad én college) om zich 'betrokken en oplossingsgericht' op te stellen naar ál haar inwoners. De ombudsman vindt dat, juist als de politieke keuzes iets extra's vragen van bepaalde inwoners, het de taak is van de gemeente om te bezien hoe zij het perspectief van die inwoners kan borgen.

De klachten en signalen van omwonenden geven ons inzicht in wat voor omwonenden belangrijk is en bieden daarmee aanknopingspunten voor wat er beter kan. Opvallend is dat klachten ontstaan in verschillende fases van het proces rondom evenementen. Om dit inzichtelijk te maken, onderscheidt de ombudsman vijf fases in de zogenoemde *evenementencyclus*: beleid (fase 1), initiatief (fase 2), besluit (fase 3), evenement (fase 4) en evaluatie (fase 5). Pas als de gemeente het perspectief van omwonenden in al die fases borgt, toont de gemeente zich betrokken en oplossingsgericht.

Wat vraagt dat van de gemeente?
In dit rapport benoemt de ombudsman per fase wat hij van de gemeente verwacht (paragraaf 3.5). Hieruit zijn drie algemene factoren te destilleren die voor elke fase belangrijk zijn.

Zorg allereerst dat de behoeftes en zorgen van alle betrokkenen, dus ook van omwonenden, in beeld zijn en houdt en verken hoe zij betrokken moeten worden. Omwonenden mogen ten minste verwachten dat zij op tijd en actief worden geïnformeerd. Het zwaartepunt van betrokkenheid en informatieverstrekking dient aan de voorkant van beleid- en besluitvormingsprocessen te liggen, zodat omwonenden zich niet geconfronteerd voelen met vaststaande feiten.

Maak afspraken met de organisator over de rolverdeling en zorg dat omwonenden weten bij wie ze waarvoor terecht kunnen. In ieder geval blijft er - vanuit haar zorgtaak - een rol voor de gemeente liggen als de organisator zijn rol niet oppakt en zich niet houdt aan de gemaakte afspraken.

Voorzie in een aanspreekpunt bij de gemeente gedurende de evenementencyclus, zodat omwonenden weten bij wie zij met vragen, meldingen, klachten en bezwaren terecht kunnen. Ga daarbij oplossingsgericht te werk en zorg dat de vraag achter de melding, klacht of bezwaar in beeld is.

De evenementencyclus is een leercyclus
De evenementencyclus is een voortdurende *leercyclus*: nieuwe evenementen dienen zich aan; andere omwonenden roeren zich; de politieke koers kan wijzigen; er vindt een incident plaats. De gemeente zal daarop moeten inspringen en moet er rekening mee houden dat zij niet van te voren op alles kan anticiperen. Dit vraagt om terugkerende evaluaties en aanscherping van de handelwijze van de gemeente.
De ombudsman stelde het op prijs dat negen gemeenten met hem in gesprek gingen over dilemma's die zij ervaren in het betrekken van omwonenden en ook hun goede ervaringen deelden. Hij onderkent dat het vormgeven van inspraak en participatie geen sinecure is. Gemeenteambtenaren moeten goed kunnen luisteren, zich inleven en creatief zijn, maar ook heel duidelijk zijn over de grenzen van wat mogelijk is. De gemeente is bovendien afhankelijk van een constructieve houding van alle partijen en alle partijen moeten zich bewust zijn van het feit dat de gemeente een gemeenschappelijk belang moet dienen.

Hoe verder?
Het rapport geeft aan wat de Nationale ombudsman van gemeenten verwacht en welke uitgangspunten leidend zijn bij de beoordeling van individuele klachten. Tegelijkertijd is bescheidenheid op zijn plaats. Het rapport is geen blauwdruk voor gemeenten voor de omgang met omwonenden van evenementen. Dat kan ook niet. Daarvoor is de lokale context bepalend en bovendien is er niet één oplossing voorhanden.

Om te bepalen wat de lokale context voor actie vraagt van de gemeente naar omwonenden en andere betrokkenen, vindt de ombudsman het belangrijk dat de gemeenteraad en het college het gesprek aangaan over de stand van zaken in hun eigen gemeente. Het evenementenseizoen loopt ten einde. Een mooi moment voor gemeenteraad, college én ambtelijk apparaat om - met de uitgangspunten van dit rapport in de hand - te reflecteren op de vraag hoe het evenementenseizoen dit jaar is verlopen. Waren er veel klachten en signalen in de gemeente en waar gingen die over? Wat leert de gemeente hiervan voor het komende jaar? Zijn er aanpassingen nodig in het beleid of misschien juist in de uitvoering?

Ook voor de ombudsman is dit rapport geen eindstadium, maar een begin. Hij gaat in gesprek met gemeenten over zijn rapport. Hij wil van hen horen in hoeverre zij uit de voeten kunnen met de door hem geformuleerde uitgangspunten en hoe zij de uitgangspunten in de praktijk brengen. De ombudsman bekijkt of het wenselijk is dat hij daar zelf ook een rol in speelt.

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, september 2017