

Groningen, 4 november 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan de burgemeester

Samenstelling van de commissie:

5.1.2e	voorzitter
5.1.2e	lid
5.1.2e	lid/secretaris

Dossiernummer:

216130-2024

Indiener:

5.1.2e

Onderwerp:

De verleende evenementenvergunning ten behoeve van 'Smaak festival', van 11 juli 2024 tot en met 14 juli 2024 in het Noorderplantsoen te Groningen

Vergunninghouder:

Pepper Events & Catering 5.1.2e

Datum van de hoorzitting:

5 september 2024

Advies van de commissie:

De commissie is van mening dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is. De commissie adviseert daarom om het bezwaar gedeeltelijk gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen is aangegeven in dit advies. Indien de burgemeester het besluit in stand wil laten, zal de burgemeester de motivering moeten aanvullen. De commissie acht het van belang dat de burgemeester in de heroverweging ingaat op de gronden waarop de afwijking van het evenementenbeleid met betrekking tot de fietsenrekken is gebaseerd.

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift van **5.1.2e** (hierna: bezwaarmaker). Het bezwaarschrift is gedagtekend en ontvangen op 10 juli 2024.

Het bezwaar is gericht tegen de beslissing van de burgemeester van 13 juni 2024, waarbij aan Pepper Events & Catering (hierna: vergunninghouder) een evenementenvergunning is verleend ten behoeve van 'Smaak festival', van 11 juli 2024 tot en met 14 juli 2024 in het Noorderplantsoen te Groningen. Het gaat om een evenement met foodtrucks en live-muziek.

De commissie heeft op 5 september 2024 een hoorzitting gehouden, waar bezwaarmaker een toelichting op het bezwaar heeft gegeven. Namens de burgemeester was **5.1.2e** hierbij aanwezig. Vergunninghouder heeft zich voor de zitting afgemeld.

Van de hoorzitting is bij wijze van verslag een geluidsopname gemaakt. Deze opname kan, indien gewenst, aan partijen worden verstrekt.

2. Feiten

Op 9 februari 2024 dient **5.1.2e** namens vergunninghouder, de aanvraag voor de evenementenvergunning in.

Op 2 mei 2024 levert vergunninghouder een aangepaste versie van het draaiboek aan.

Op 13 juni 2024 verleent de burgemeester bij besluit de gevraagde evenementenvergunning.

Op 10 juli 2024 (ontvangst) dient bezwaarmaker een bezwaarschrift in.

Het evenement vindt plaats op 11 juli 2024 tot en met 14 juli 2024.

Op 31 juli 2024 dient de burgemeester een verweerschrift in.

Op 5 september 2024 vindt de hoorzitting plaats.

Op 6 september 2024 stelt de commissie nadere vragen aan de burgemeester. Op 16 september 2024 (ontvangst) reageert de burgemeester op deze vragen.

Op 17 september 2024 stuurt de secretaris de reactie van de burgemeester naar bezwaarmaker. Bezwaarmaker reageert hier niet op.

3. Inhoud bezwaar

Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift en ter zitting (samengevat) het volgende aangevoerd:

- de fietsenrekken stonden onder de monumentale zilverlinde;
- de terrassen stonden op de boomwortels of daar zeer dichtbij;
- het plantsoen werd afgesloten met blinde hekken;
- belangrijke fiets- en wandelpaden werden afgezet;
- het Noorderplantsoen is kwetsbaar en niet geschikt voor evenementen als Smaak festival. Het evenement is schadelijk voor de bomen in het plantsoen;
- doordat de evenementenvergunning te laat is verleend, wordt bezwaarmaker gedwongen om naar de rechter te gaan voor een voorlopige voorziening;
- bezwaarmaker kon de processtukken niet op het internet vinden. Zij heeft daarom ambtenaren benaderd, maar zij hebben niet gereageerd of waren afwezig.

4. Wettelijk kader

Algemene Plaatselijke Verordening

Het wettelijk kader voor evenementen wordt in de eerste plaats geboden door de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2021 (hierna: de APVG).

In artikel 2:16, eerste lid van de APVG is bepaald dat het verboden is om zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.

Op grond van artikel 1:10 van de APVG kan een aanvraag om een vergunning of ontheffing geweigerd worden in het belang van:

- a.de openbare orde;
- b.de openbare veiligheid;
- c de volksgezondheid;
- d.de bescherming van het milieu.

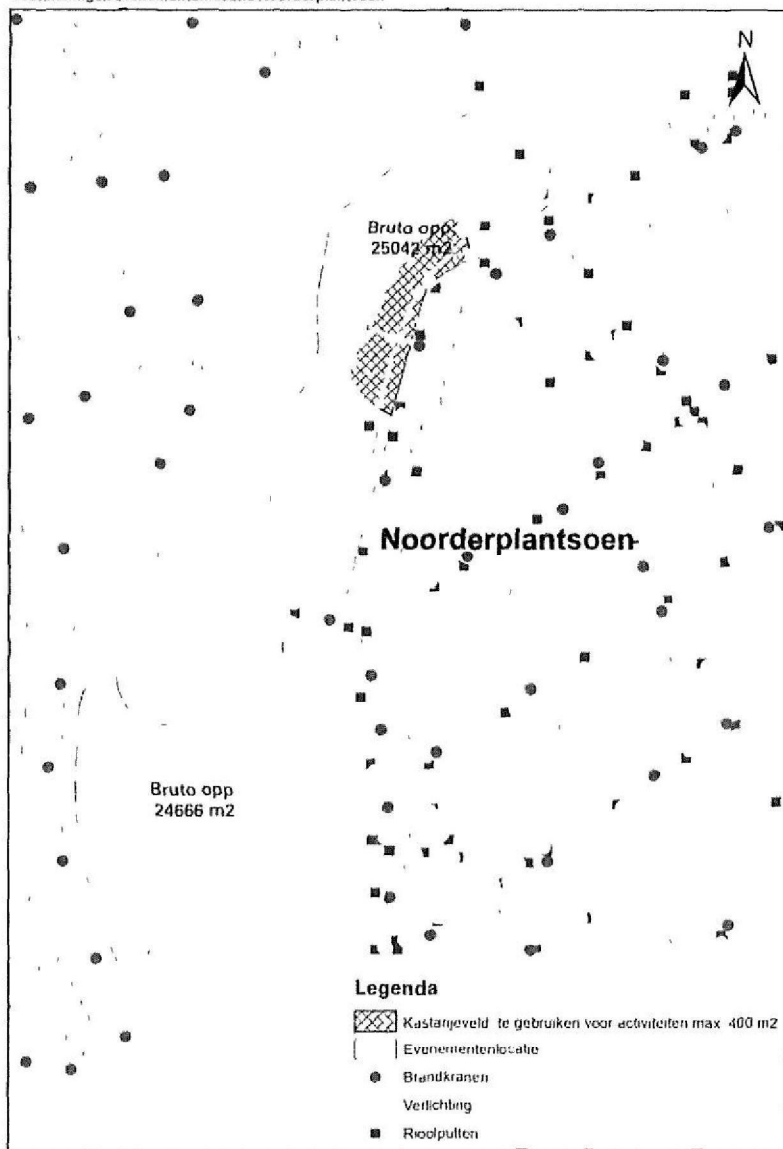
Daarnaast staan in artikel 2:18 van de APVG meer weigeringsgronden. Daarin staat onder meer dat een vergunningaanvraag ook geweigerd kan worden indien de aard en het karakter van de locatie zich verzetten tegen het houden van het evenement (eerste lid, onder a).

Evenementenbeleid

De beleidsregel 'Nota Vergunningen Evenementen 2021' geeft een nadere uitwerking van het toetsingskader van de APVG.

In deze beleidsregel staat dat de gemeente voor twaalf veel gebruikte evenementenlocaties locatieprofielen heeft ontwikkeld. De locatieprofielen worden beschouwd als onderdeel van de beleidsregel. In de locatieprofielen worden mogelijkheden en richtlijnen voor het gebruik van deze locaties geregeld.

In het voorliggende geval geldt het locatieprofiel Noorderplantsoen. Een deel van het plantsoen is aangewezen als evenementenlocatie. Het locatieprofiel bevat een kaart waarop onder meer dit specifieke gedeelte is weergegeven (zie de kaart op de volgende pagina)



Omgevingsplan

Tenslotte is het omgevingsplan relevant om te bezien of het evenement in overeenstemming is met de toegestane gebruiksfunctie(s) van de locatie.

In het vigerende omgevingsplan van rechtswege 'Hortusbuurt-Noorderplantsoen' (hierna: het omgevingsplan) heeft het Noorderplantsoen de bestemming 'Groen' gekregen. In artikel 10.1 van de voorschriften van het omgevingsplan is bepaald dat de voor 'Groen' aangewezen gronden bestemd zijn voor onder andere (middel)grote evenementen, ter plaatse van de aanduiding evenemententerrein.

Op de kaart die deel uitmaakt van het omgevingsplan is het evenemententerrein aangeduid. Het evenemententerrein op de plankaart komt overeen met de evenementenlocatie zoals weergegeven op de bovenstaande kaart.

5. Procesbelang (ontvankelijkheid)

Nu het evenement al heeft plaatsgevonden dient de commissie eerst te beoordelen of bezwaarmaker nog een procesbelang heeft bij een inhoudelijke behandeling van haar bezwaarschrift. 'Procesbelang' is het belang dat iemand heeft bij de uitkomst van een procedure.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat er in beginsel geen procesbelang meer bestaat bij een inhoudelijk oordeel over de vraag of de vergunning verleend had mogen worden als een evenement al heeft plaatsgevonden. Dit is alleen anders indien aannemelijk is dat nieuwe, soortgelijke besluiten zullen volgen. Bijvoorbeeld indien het evenement jaarlijks plaatsvindt (zie hiervoor bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2023:959, r.o. 5.1).

Gezien 'Smaak festival' een jaarlijks terugkerend karakter heeft in het Noorderplantsoen en de burgemeester volgend jaar weer een aanvraag van vergunninghouder verwacht, komt de commissie tot het oordeel dat bezwaarmaker in deze procedure een procesbelang heeft. Bezwaarmaker is derhalve ontvankelijk in haar bezwaren.

6. Beoordeling van de zaak

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of de evenementenvergunning op goede gronden is verleend. De commissie overweegt daartoe als volgt.

De commissie stelt voorop dat de burgemeester aanvragen om evenementenvergunningen enkel mag weigeren indien sprake is van één van de weigeringsgronden in artikel 1:10 en artikel 2:18 van de APVG. Daarnaast stelt de commissie vast dat deze bepalingen niet dwingend geformuleerd zijn, het gaat om zogenoemde 'kan'-bepalingen. Indien zich een weigeringsgrond voordoet, dient de burgemeester een afweging te maken tussen het belang dat de weigeringsgrond beoogt te beschermen en het belang dat gemoeid is met het verlenen van de vergunning.

Locatie en type evenement

Door bezwaarmaker is aangevoerd dat het Noorderplantsoen kwetsbaar is en niet geschikt voor evenementen als het Smaak festival. Volgens bezwaarmaker is het evenement schadelijk voor de bomen in het plantsoen.

De commissie overweegt dat, gelet op het bepaalde in artikel 10.1 van de voorschriften van het omgevingsplan, de bestemming van het Noorderplantsoen 'Groen' is, waarbij de gronden onder meer bestemd zijn voor evenementen. Het plantsoen is bovendien in het evenementenbeleid uitdrukkelijk als evenementenlocatie aangeduid.

Dit betekent uiteraard niet dat daarom voorbij kan worden gegaan aan de te beschermen waarden van het plantsoen, in het belang van de bescherming van het milieu (artikel 1:10, eerste lid onder d APVG). Met de bestemming 'Groen' is, blijkens de toelichting op het omgevingsplan, de instandhouding van de natuurwaarden geborgd. De commissie constateert dat in de verleende vergunning aandacht is besteed aan deze waarden. In de bijlage van de vergunning heeft de burgemeester locatie specifieke voorwaarden opgenomen die onder meer zien op de bescherming van de groenvoorzieningen. Zo moeten bijvoorbeeld op plaatsen die bestemd zijn voor het stallen van fietsen de bomen met dranghekken afgezet worden. De commissie stelt vast dat

dit overeenstemt met het evenementenbeleid en de daarin beschreven beperkingen en dat het beleid gebaseerd is op uitvoerig onderzoek naar het plantsoen. Naar het oordeel van de commissie heeft de burgemeester zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorwaarden voldoende waarborgen bieden om aantasting van de natuurwaarden te voorkomen. Wat bezwaarmaker in dit verband heeft aangevoerd, is volgens de commissie onvoldoende voor een ander oordeel. Daarbij acht de commissie nog van belang te vermelden dat er geen aanwijzingen bestaan dat door de vorige editie van het evenement schade aan bomen of ander groen is toegebracht, en de vergunningen grotendeels gelijkluidend zijn. Ook daaruit leidt de commissie af dat de vergunningvoorwaarden voldoende zijn om de bescherming van de natuurwaarden te waarborgen.

Daarnaast stelt de commissie vast dat het evenementenbeleid enkel evenementen met een exclusief dance-karakter uitsluit in het plantsoen. Blijkens de aanvraag is 'Smaak festival' een zogeheten foodfestival, waarbij diverse gerechten worden aangeboden en waarbij het ten gehore brengen van live-muziek een ondergeschikte rol heeft. Gelet hierop oordeelt de commissie dat de aard van de locatie zich niet verzet tegen het houden van het evenement. Ook is de commissie niet gebleken dat het evenement anderszins niet strookt met het karakter van de locatie.

Fietsenrekken

Door bezwaarmaker is aangevoerd dat de fietsenrekken onder de monumentale zilverlinde stonden.

De commissie stelt vast dat dit niet ter discussie staat, dan wel wordt bevestigd door de burgemeester. De commissie is van oordeel dat de fietsenrekken onderdeel uitmaken van het evenement. In de verleende vergunning staat dat het evenement conform aanvraag en draaiboek wordt gehouden en het draaiboek bevat onder meer een plattegrond waarop de fietsenrekken zijn weergegeven. Op de plattegrond, en ook op foto 2 van het controlerapport, is te zien dat meerdere fietsenrekken buiten het evenemententerrein staan. De aanvraag is hierdoor in strijd met het omgevingsplan, zodat ook een omgevingsvergunning is vereist. De commissie overweegt dat de weigeringsgronden voor de evenementenvergunning in artikel 1:10 en artikel 2:18 van de APVG staan. Het ontbreken van een omgevingsvergunning of de strijdigheid met het bestemmingsplan staan daar niet genoemd als weigeringsgrond. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kunnen louter ruimtelijke belangen ook niet aan de verlening van een evenementenvergunning in de weg staan (zie hiervoor bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2015, r.o. 4.1). Het ontbreken van een omgevingsvergunning vormt dan ook geen belemmering voor de verlening van de evenementenvergunning. Wel was het volgens de commissie een grond om te handhaven, maar dit aspect vindt in deze (vergunnings-)procedure geen verdere behandeling.

Daarnaast wijkt de plaatsing van meerdere fietsenrekken buiten het evenemententerrein af van het evenementenbeleid. De commissie overweegt dat de burgemeester in bijzondere gevallen, mits gemotiveerd, kan afwijken van eigen beleid op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een deugdelijke motivering is vereist, zodat duidelijk is op welke gronden de afwijking is gebaseerd. De commissie is van oordeel dat de burgemeester niet aan deze motiveringsvereiste heeft voldaan. Het bestreden besluit bevat immers in geheel geen motivering waarom in afwijking van het evenementenbeleid meerdere fietsenrekken buiten het evenemententerrein staan.

Afzetten van fiets- en wandelpaden

Door bezwaarmaker is aangevoerd dat belangrijke fiets- en wandelpaden werden afgezet.

De commissie stelt vast dat dit ook niet ter discussie staat. De burgemeester heeft aangegeven dat een aantal fiets- en wandelpaden tijdelijk zijn afgesloten voor de veiligheid van de festivalbezoeker en dat er een omleiding is ingesteld. De commissie is niet gebleken dat de verleende vergunning op dit punt onjuist is of blijkt geeft van een verkeerde afweging van belangen. Het afsluiten van fiets- en wandelpaden is juist in het belang van de openbare veiligheid (artikel 1:10, eerste lid onder b APVG), waaronder ook de verkeersveiligheid.

Terrassen

Door bezwaarmaker is aangevoerd dat de terrassen op de boomwortels of daar zeer dichtbij stonden.

Uit de processtukken (waaronder foto 3 van het controlerapport) blijkt dat er meerdere terrassen aanwezig waren op het evenement. De commissie stelt vast dat de terrassen niet door vergunninghouder zijn aangevraagd en ook niet zijn vergund. Dat heeft de burgemeester in zijn reactie op de nadere vragen ook bevestigd.

De burgemeester heeft, als reactie op de vragen, aangegeven dat het aanwezige meubilair (de tafels, stoelen en enkele parasols) door de organisatie was neergezet en dat het in de vergunning opgenomen had moeten worden. Daarnaast horen de tafels en stoelen die door individuele foodtrucks zijn neergezet volgens de burgemeester bij die foodtruck, zodat ze niet apart, los van de foodtruck vergund hoeven te worden. Dit zou anders zijn indien het gaat om grotere terrassen. De commissie kan dit volgen.

Het feit dat de organisator terrassen heeft geplaatst terwijl deze niet vergund waren, maakt niet dat de evenementenvergunning onterecht is verleend. De commissie toetst of de burgemeester op grond van de aanvraag en het draaiboek de evenementenvergunning terecht en op juiste gronden heeft verleend. Wel wil de commissie opmerken dat het aan de burgemeester was om te controleren of op juiste wijze uitvoering werd gegeven aan de verleende vergunning. Dat is volgens de commissie niet gebeurd op dit punt. De commissie adviseert de burgemeester om daar in het vervolg wel aandacht voor te hebben. Ondanks dat het ondergeschikt is aan het totale gebeuren, is het een vorm van gebruik die niet vergund is.

Blinde hekken

Door bezwaarmaker is aangevoerd dat het plantsoen is afgeschermd met blinde hekken.

De commissie stelt vast dat het afschermen van het plantsoen met blinde hekken niet onder één van de weigeringsgronden van artikel 1:10 en artikel 2:18 van de APVG valt. Dit is dan ook geen reden op grond waarvan de burgemeester de evenementenvergunning had kunnen weigeren.

Datum van vergunningverlening

Door bezwaarmaker is aangevoerd dat zij, doordat de evenementenvergunning te laat is verleend, gedwongen wordt om naar de rechter te gaan voor een voorlopige voorziening.

De commissie is met bezwaarmaker van mening dat het wenselijk is om een besluit op een zodanig tijdstip te nemen, dat nog voldoende tijd is om rechtsmiddelen aan te wenden tegen dat besluit en om een ingediend bezwaar te kunnen behandelen. Anderzijds constateert de commissie dat bezwaarmaker, ook met dit tijdstip van vergunningverlening, in ieder geval voldoende tijd had om desgewenst een verzoek om schorsing van de vergunning in te dienen bij de voorzieningenrechter voor aanvang van het evenement. Wat daarvan verder zij, de commissie meent dat het (late) tijdstip van vergunningverlening geen grond is om het bestreden besluit te herroepen ofwel om de evenementenvergunning om die reden te weigeren.

Inzage in processtukken

Door bezwaarmaker is tenslotte aangevoerd dat ze de processtukken niet op het internet kon vinden en dat ze daarom ambtenaren heeft benaderd, maar dat zij niet hebben gereageerd of afwezig waren.

5.1.2e

5.1.2e

De commissie ziet zich in het kader van deze procedure voor de vraag gesteld of bezwaarmaker in deze procedure informatie is onthouden die haar in haar belangen hebben geschaad. Dat is volgens de commissie niet het geval. De commissie stelt vast dat alle processtukken aan bezwaarmaker zijn toegezonden met de uitnodiging voor de hoorzitting. Gelet hierop oordeelt de commissie dat de omstandigheden er niet toe hebben geleid dat zij niet kon opkomen voor haar belangen. Het bezwaar is op dit punt dan ook ongegrond.

7. Advies

De commissie is van mening dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is. De commissie adviseert daarom om het bezwaar gedeeltelijk gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen is aangegeven in dit advies. Indien de burgemeester het besluit in stand wil laten, zal de burgemeester de motivering moeten aanvullen. De commissie acht het van belang dat de burgemeester in de heroverweging ingaat op de gronden waarop de afwijking van het evenementenbeleid met betrekking tot de fietsenrekken is gebaseerd.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

secretaris

5.1.2e