

Evenementenbeleid





Colofon

Janike Haakmeester
werkzaam bij Hbr advocaten

6 september 2024

Inhoudsopgave

Colofon	3
<i>Hoofdstuk 1. Inleiding</i>	<i>6</i>
1.1 Waarom een evenementenbeleid.....	6
1.2 Wat is een evenement	7
1.3 Verhouding met andere beleidsstukken	8
1.4 Participatietraject.....	10
1.5 Evenementen op Terschelling	10
Hoofdstuk 2: Beleidskader	12
2.1 Uitgangspunt: de evenementenvisie.....	13
2.2 Andere beleidsdocumenten	14
2.2.1 Provincie Fryslân	14
2.2.1.1 Beleidsnota Gastvrij Fryslân 2028	14
2.2.1.2 Beleidskader Natura 2000 en evenementen	15
2.2.1.2.1 Actiepunt.....	15
2.2.2 Waddeneilanden	15
2.2.2.1 Streekagenda Waddeneilanden Deel A.....	15
2.2.3 Uitvoeringsprogramma Toerisme Friese Wadden	16
2.2.4 Gemeentelijk beleid	16
2.2.4.1 Horecabeleid	16
2.2.4.2.1 Actiepunt.....	17
2.2.4.2 Kampeerbeleid	17
2.2.4.3 Toeristische toekomstvisie Terschelling 2007.....	18
2.2.4.4 Strandnotitie 2005.....	18
2.5. Handhaving.....	18
2.6 Overige relevante rapporten en onderzoeken.....	19
2.6.1 Bezoekersonderzoek Terschelling (onderzoekperiode 2022 - 2023).....	19
2.6.2 Stichting Terschelling Duurzaam	20
2.7 Actiepunten voor dit evenementenbeleid	20
Hoofdstuk 3: Het wettelijke kader.....	22
3.1 APV, evenementenvergunning.....	24
3.1.1 Evenementen met een meldingsplicht.....	24
3.1.2 Evenementen met een vergunningplicht	25
3.1.3 Categorieën van vergunningplichtige evenementen	26
3.1.4 Actiepunt.....	27
3.2 Omgevingswet, eisen aan het gebruik van gronden en gebouwen, omgevingsplan	27
3.2.1 Fysieke leefomgeving	27
3.2.2 Omgevingsplannen.....	28
3.2.3 Huidige situatie	28
3.2.4 Aanbeveling.....	29
3.2.5 Omgevingsvergunning.....	31
3.2.6 Actiepunten.....	32
3.3 Privaatrechtelijke invloed gemeente op gebruik locaties	33
3.3.1. Actiepunten.....	34

Hoofdstuk 4: Bevoegdheid, rollen, taken en verantwoordelijkheden	35
4.1 Organisator.....	36
4.2 Bestuursorganen gemeente	36
4.3 Toezicht en handhaving.....	37
4.4 Omgevingsdienst.....	37
4.5 Veiligheidsregio Fryslân.....	38
4.6 Politie	38
Hoofdstuk 5: Gemeentelijke ondersteuning van evenementen	40
5.1 Ondersteuning van evenementen met subsidies.....	41
5.2 Ondersteuning van evenementen met diensten en materialen	41
5.2.1 Actiepunt.....	41
5.3 Ondersteunen van evenementen via een collectieve verzekering	41
5.3.1 Actiepunt.....	42
5.4 Communicatie	42
5.4.1 Communicatie	42
5.5 Kosten; leges en precario	43
5.5.1 Actiepunt.....	43
Hoofdstuk 6: Procedurele eisen	44
6.1 De procedure.....	45
6.1.1 Actiepunten	45
6.2 Samenlopende aanvragen.....	45
6.3 Voorbereidingsprocedure	46
6.4 Beoordelingsregels	47
6.5 Beoordelingsregels die voor meerdere vergunningen gelden (geluid, parkeren, verkeersaantrekkende werking).....	47
6.5.1 Geluid	47
6.5.1.1 Actiepunt	48
6.5.2 Parkeren en verkeer	48
6.5.2.1 Actiepunt	49
6.6 Bibob	49
Hoofdstuk 7: Toezicht en handhaving	50
7.1 Actiepunt	53
Hoofdstuk 8: Actiepunten	54

Hoofdstuk 1. Inleiding

Jaarlijks worden er op Terschelling veel evenementen georganiseerd. Deze zijn zowel gericht op de lokale inwoners als op toeristen. Enkele voorbeelden hiervan zijn de demonstraties met een paardenreddingsboot, de Meimarkt en de Proeverij in Midsland, de HT Roeirace, de Berenloop, Oerol en de zomerbraderieën en het dorpsfeest in Hoorn. Sommige evenementen zijn bedoeld om bezoekers van de vaste wal te trekken in rustigere perioden, andere om de beleving van de toerist op het eiland te versterken.

Niet iedere bezoeker of bewoner zoekt hetzelfde. De één wil wandelend of fietsend de sfeer van het eiland beleven, de ander komt om te zwemmen in zee. Of om de schoonheid van de duisternis te ervaren. Anderen willen iets beleven, zoals theater in de openlucht bijwonen, muziek luisteren of activiteiten ondernemen, zoals blokarten op het strand. Om te zorgen dat er een juiste balans ontstaat voor alle wensen, kiest Terschelling in haar evenementenvisie voor evenementen, die voortkomen uit de behoefte van het eiland zelf en aansluiten bij het DNA van Terschelling. Bestaande en zichzelf bewezen evenementen kunnen ook op steun van de gemeente rekenen. Nieuwe grote evenementen, die het eiland slechts als locatie nodig hebben om daar geld aan te verdienen, zijn niet de evenementen waar de gemeente direct warm van wordt en met open armen ontvangt. Het evenementenkader is vastgesteld in de evenementenvisie, die in december 2021 door de gemeenteraad is vastgesteld. Deze evenementenvisie is als uitgangspunt gehanteerd voor het opstellen van dit door de raad gevraagde evenementenbeleid.

1.1 Waarom een evenementenbeleid

Evenementen spelen een grote rol op Terschelling. Deze genereren - naast bekendheid en beleving - ook bestedingen en werkgelegenheid bij aanbieders van verblijf, horeca, detailhandel en verhuur. Maar de medaille heeft ook een andere zijde. Daarbij gaat het om de effecten op de natuur, de veiligheid of de leefbaarheid die in het geding kunnen komen. Toerisme is de kurk waar Terschelling op drijft, maar er moet daarbij altijd een goede balans zijn tussen de leefbaarheid voor de eilanders en het toerisme, maar ook tussen natuur en toerisme. Die lijn, die door de gemeenteraad in de evenementenvisie is ingezet, wordt - zo blijkt - gedragen door de bezoekers van het eiland en de klankbordgroep, zoals volgt uit paragraaf 2.1.

In dit evenementenbeleid zijn de overkoepelende randvoorwaarden, die gelden voor alle wetgevingssporen, vastgelegd. Zowel organisatoren als de gemeente hebben behoefte aan een integraal beleid, waarin allerlei aspecten rondom evenementen samenkomen. Verder dient deze beleidsnota om de toepassing van de regelgeving en de afwegingen vooraf inzichtelijk te maken. Ook heeft deze beleidsnota een informatieve functie binnen de gemeente, maar ook voor evenementenorganisatoren. Tot slot is dit beleid een van de beleidsstukken, die als input dient voor de nieuwe recreatie/toeristische beleidsnota voor Terschelling.

Voor de gemeente ligt de focus op het goed laten verlopen van de evenementen en het beperken van risico's. Wij streven ernaar handhavend optreden te beperken en zoveel mogelijk aan de voorkant te bereiken in samenwerking met de organisator.

1.2 Wat is een evenement

De definitie van een evenement verschilt per wetgevingsspoor.

In de Omgevingswet is geen algemene definitie van een evenement opgenomen. De gemeenteraad bepaalt in het omgevingsplan welke activiteiten als evenement worden toegelaten. Er is wel een ondergrens. Als de gevolgen voor de omgeving zo groot zijn, dat deze niet meer onder een normaal gebruik van een straat of een groenstrook kunnen worden gezien, er in ieder geval sprake is van een evenement.

In het spoor van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is wel een definitie opgenomen van een evenement. In hoofdstuk 2 Openbare Orde en Veiligheid, Volksgezondheid en Milieu, afdeling 3, Evenementen, van de APV Terschelling 2021 (artikel 2:24 e.v.) wordt het begrip 'evenement' omschreven:

Artikel 2:24 Definities

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van:

- a. bioscoopvoorstellingen;*
- b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder g, van de Gemeentewet;*
- c. kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen;*
- d. het in een inrichting in de zin van de Alcoholwet gelegenheid geven tot dansen;*
- e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;*
- f. activiteiten als bedoeld in artikel 2:39 van deze verordening.*

2. Onder evenement wordt mede verstaan:

- a. een herdenkingsplechtigheid;*
- b. een braderie;*
- c. een optocht, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3;*
- d. een feest, muziekvoorstelling of wedstrijd op of aan de weg;*
- e. een straatfeest of buurtbarbecue op één dag (klein evenement).*

Met 'voor publiek toegankelijk' wordt bedoeld, dat het een activiteit is die voor iedereen toegankelijk is, al dan niet met kaartverkoop. Het is dus openbaar voor bezoekers toegankelijk. Er worden een aantal activiteiten expliciet uitgezonderd. Aantoonbaar besloten feesten vallen niet onder de reikwijdte van de definitie in de APV en zijn daarmee niet vergunningplichtig. Dit wil niet zeggen dat deze feesten zonder meer kunnen plaatsvinden; het is mogelijk dat andere wettelijke stelsels ook eisen stellen waarvoor wel een vergunning moet worden verleend, denk aan

omgevingsvergunningen voor het gebruiken van gronden in strijd met de bestemming, gebruiksmeldingen of andere vergunningvereisten.

Activiteiten, die plaatsvinden op een locatie waar landelijke milieuregels gelden (activiteiten in bedrijven die worden aangemerkt als milieubelastende activiteiten), vallen niet altijd onder de definitie. Voor die locaties gelden al regels die de veiligheid en het woon- en leefklimaat voldoende borgen. Afwijken is mogelijk wanneer de openbare orde en veiligheid in gevaar dreigen te komen, ook als het gaat om een besloten feest of als de activiteit in een horecabedrijf plaatsvindt.



1.3 Verhouding met andere beleidsstukken

Naast deze nota is ook al een evenementenvisie en een evenemententoetsingskader vastgesteld. Hieronder wordt uitgelegd hoe deze beleidsstukken zich tot elkaar verhouden.

Evenementenvisie

De evenementenvisie is de basis voor het evenementenbeleid van de gemeente Terschelling en het bijbehorende toetsingskader. De evenementenvisie is in december 2021 door de gemeenteraad vastgesteld. In de evenementenvisie is door de gemeenteraad de strategische koers van het evenementenbeleid opgenomen.

Evenementenbeleid

In dit evenementenbeleid zijn de overkoepelende randvoorwaarden, die gelden voor alle evenementen, vastgelegd. Dit evenementenbeleid bevat de kaders, die de gemeenteraad aan het college en de burgemeester wil meegeven over evenementen.

Het college en de burgemeester zullen dit kader vervolgens uitvoeren, met indien nodig een aanscherping of aanvulling van het toetsingskader. Dit beleid geldt daarom niet alleen voor de vergunningverlening onder de APV, maar ook voor het verlenen van vergunningen onder de omgevingsplannen en voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor (buitenplanse) omgevingsplanactiviteiten en andere gemeentelijke vergunningen en toestemmingen die noodzakelijk zijn voor het organiseren van evenementen.

Het college of de burgemeester kunnen ten aanzien van de vergunningverlening dit beleid nog nader toespitsen, met inachtneming van de kaders die de raad heeft meegegeven. In dit evenementenbeleid zijn beleidsregels opgenomen, die verder door de burgemeester of het college moeten worden uitgewerkt.

Evenemententoetsingskader

De burgemeester heeft gebruikgemaakt van de bevoegdheid om beleidsregels voor de verlening van APV-evenementenvergunningen op te stellen. In het toetsingskader evenementenvergunningen heeft de burgemeester de beleidsregels opgenomen, die door de burgemeester worden gehanteerd bij het verlenen van die vergunningen. Het toetsingskader is op 31 januari 2024 in werking getreden en op de site van de gemeente Terschelling te vinden.¹ Bij het opstellen van het toetsingskader is de evenementenvisie die door de gemeenteraad is vastgesteld, het uitgangspunt geweest. Het toetsingskader is in overeenstemming met dit evenementenbeleid. Het toetsingskader is een levend document. Zo kan het zijn, dat de uitwerking van de actiepunten uit dit Evenementenbeleid, of nieuwe beleidsinzichten, of maatschappelijke ontwikkelingen, zorgen voor aanpassingen van het toetsingskader.

¹ www.terschelling.nl/verordeningen-en-overig-beleid

1.4 Participatietraject

Bij het opstellen van de evenementenvisie en het toetsingskader is sprake geweest van brede participatie. Voor evenementenbeleid is de klankbordgroep, die geparticipeerd heeft bij de opstelling van het toetsingskader evenementen en de evenementenvisie, opnieuw betrokken. In de klankbordgroep zijn onder andere evenementenorganisatoren, de toeristische sector en bewonersgroepen vertegenwoordigd. Daarnaast is gesproken met de interne afdelingen, die betrokken zijn bij het verlenen van omgevingsvergunningen en (APV) vergunningen en ontheffingen voor evenementen en Koninklijke Horeca Nederland, alsmede de afdeling Terschelling van Koninklijke Horeca Nederland.

Als belangrijkste aandachtspunten kwamen uit deze gesprekken de volgende punten naar voren:

- is het mogelijk om het beleid van de gemeente, provincie en Staatsbosbeheer meer op elkaar te laten afstemmen;
- maak gebruik van de kennis die de evenementenorganisaties al hebben ontwikkeld. Werk samen met en stimuleer samenwerking tussen evenementen. Een evenementenloket waar de gemeente en alle evenementenorganisaties kennis kunnen delen en informatie kunnen ophalen kan hieraan bijdragen;
- maak keuzes, kies voor evenementen die draagvlak hebben onder de bevolking;
- hoe kan de regeldruk voor kleinere evenementen omlaag en is optimalisatie van de procedures mogelijk;
- kan de gemeente inzicht geven in de procedures;
- is het mogelijk om evenemententerreinen te maken waar basisvoorzieningen aanwezig zijn, denk aan de beschikbaarheid van water, stroom, riolering, aan- en afvoer, in relatie tot de maximering van vrachtwagens.

1.5 Evenementen op Terschelling

Hieronder een overzicht van het aantal evenementen waarvoor door de gemeente een APV-evenementenvergunningen is verleend of een melding is ontvangen in de laatste jaren. Deze cijfers geven een goede indicatie van het aantal evenementen dat op het eiland heeft plaatsgevonden. Binnen deze aantallen is geen onderscheid gemaakt naar soorten evenementen. Terwijl er veel verschillen bestaan binnen deze groep. Hieronder vallen, gezien de ruime definitie van een evenement naast de muziek-evenementen en festivals, ook culturele evenementen, braderieën, sportevenementen.

Het gaat daarbij om indicatieve gegevens. Het daadwerkelijke aantal evenementen en verleende vergunningen en meldingen zal vermoedelijk iets afwijken, die aantallen zijn niet meer exact te achterhalen. De reden daarvoor is, dat bijvoorbeeld meerdere data waarop een evenement plaatsvindt in één vergunning/melding worden opgenomen, zoals bijvoorbeeld de zomerbraderieën in juli en augustus.

Jaar	2022	2023	2024
Vergunningen	116	90	101 (naar verwachting)
Meldingen	18	22	24 (naar verwachting)
Evenement niet plaatsgevonden	8	8	7 (tot juli 2024)
Terugkerend	114	93	106
Een- of meerdaags	50 meerdaagse evenementen 88 eendaagse	25 meerdaagse 88 eendaagse	17 (tot juli 2024)meerdaagse 108 eendaagse
EHBO inzet nodig	55	70	61 (naar verwachting)



Hoofdstuk 2: Beleidskader

2.1 Uitgangspunt: de evenementenvisie

Toerisme is de kurk waar Terschelling op drijft, maar er moet daarbij altijd een goede balans zijn tussen de leefbaarheid voor de eilanders en het toerisme, maar ook tussen natuur en toerisme. Het evenementenkader is in december 2021 vastgesteld in de evenementenvisie.

De belangrijkste conclusies uit de evenementenvisie

Bewoners en stakeholders vinden het belangrijk betrokken te zijn bij de organisatie en dat het evenement gedragen wordt door de lokale bevolking. Daarnaast vinden zij het van belang, dat evenementen aansluiten bij het DNA van Terschelling en respect wordt getoond voor de natuur en de kernwaarden van het eiland.

Daarbij gaat het om de juiste balans tussen leefbaarheid, economie en natuur. Gewezen wordt daarbij allereerst op het handhaven van de huidige spreiding van evenementen in de tijd. Denk daarbij aan het voor- en naseizoen, waarin bijvoorbeeld autonome trekkers² kunnen plaatsvinden, deze zorgen daarmee voor extra verblijfsbezoekers. In het hoogseizoen worden de meeste ondersteunende activiteiten georganiseerd. Verspreid over het jaar spelen lokale evenementen in op de vraag van de eigen bewoners. In het winterseizoen zijn er relatief weinig evenementen.

Daarnaast wordt gewezen op het feit dat bestaande evenementen zich hebben bewezen als evenementen, die in balans zijn met leefbaarheid, economie en natuur, deze koesteren de bewoners van Terschelling. Het gevaar voor disbalans zit met name in de komst van nieuwe, grote autonome trekkers, naast het al bestaande aanbod. De rek van de mogelijkheden is er een beetje uit, locaties zijn schaars en de druk door extra evenementen weegt zwaar. Desondanks is het wel belangrijk om te blijven vernieuwen en innoveren, waardoor nieuwe evenementen niet zonder meer kunnen en mogen worden uitgesloten.

In de evenementenvisie zijn de volgende vragen en aanbevelingen opgenomen:

- voorkom dat Terschelling een 'open evenemententerrein' wordt, evenementen met een footloose karakter die het eiland alleen zien als een interessante locatie of een verdienmodel voor een niet-Terschellinger organisator, passen niet op Terschelling. Aangevoerd moet worden, dat schade aan natuur wordt voorkomen, de organisatoren de waarden van Terschelling respecteren en samenwerken met de eilanders;
- koester en ondersteun de klassiekers, groot en klein;
- leg de lat hoog voor grote autonome trekkers. Belangrijke eisen voor deze nieuwe evenementen zijn, dat ze voortkomen uit een behoefte op het eiland, de samenwerking zoeken met de eilanders en respect tonen voor de natuur en culturele waarden op Terschelling. Daarnaast is het belangrijk, dat goed nagedacht is over de periode waarin het evenement wordt georganiseerd; waar (op welke locatie(s)) het evenement is beoogd en hoe nagedacht is over mogelijke spreiding om overlast te voorkomen.;

² Daarmee worden evenementen bedoeld die bezoekers vanaf de wal willen bijwonen en daarmee zorgen voor meer bezoekers aan het eiland.

- laat Terschelling vooroplopen qua duurzaamheid. Evenementen moeten zoveel mogelijk 'circulair' worden georganiseerd;
- hoe borgen we een gevarieerd evenementenaanbod? Het evenementenaanbod in Nederland is sterk gestegen, met veel evenementen die niets met locatie of samenleving te maken hebben. Het is belangrijk balans te zoeken en een evenementenaanbod in stand te houden dat past bij het DNA van Terschelling;
- hoe houden we balans tussen schaalgrootte met het risico op overlast en de noodzaak voor sommige evenementen om een minimum schaal te behalen om uit de kosten te komen;
- hoe passen we nieuwe, kleinere evenementen in, die tegemoetkomen aan de behoefte van zowel bewoners als eilandbezoekers? Waarbij rekening gehouden wordt met de veranderende profielen van de eilandgast.

2.2 Andere beleidsdocumenten

Er is een groot aantal wetgeving en beleid op verschillende overheidslagen geschreven die meer indirect van toepassing zijn op dit evenementenbeleid. Deze (beleids)stukken worden hieronder kort samengevat.

2.2.1 Provincie Fryslân

In 2023 is de groei in de Friese recreatie en toerisme bijgebogen naar 'slimme groei'. Deze ambitie heeft het Friese provinciaal bestuur vastgelegd in het Bestuursakkoord 2019-2023 (pagina 41). Samenwerking tussen overheden, ondernemers en onderwijs (Toerisme Alliantie Friesland) is in deze sector het uitgangspunt. Het beleid van de provincie is geschreven voor de uitvoering van provinciaal beleid en bindt de gemeente niet. Desondanks kunnen keuzes die de provincie maakt, doorwerken in de keuzes die de gemeente heeft. Om die reden worden die beleidsstukken hieronder samengevat.

De provincie heeft een aantal beleidskaders opgesteld voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van te verlenen vergunningen, denk aan omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten, evenementen op of langs provinciale wegen. Voor activiteiten in een stiltegebied, die lawaai maken (muziekfestivals b.v.), moet een omgevingsvergunning op grond van de omgevingsverordening aan de provincie gevraagd worden. Particulieren mogen alleen (consumenten) vuurwerk afsteken tijdens de jaarwisseling. De rest van het jaar mogen professionele bedrijven, met een speciale vergunning vuurwerk afsteken. Deze bedrijven moeten voor het afsteken van consumenten- en/of professioneel vuurwerk elke keer een melding doen, of een ontbrandingstoestemming vragen aan de provincie. Deze beleidskaders worden hieronder niet beschreven.

2.2.1.1 Beleidsnota Gastvrij Fryslân 2028

Geconstateerd wordt, dat toerisme zonder sturing vooral op reeds drukke plekken en momenten zal groeien. Met deze nota stuurt de provincie niet meer alleen op groei in bijvoorbeeld aantal bezoekers en overnachtingen, maar slim groeien en jaarrond (cultuur)toeristen ontvangen in heel Fryslân. Met als doel gebalanceerde groei en spreiding van toerisme. In tijd: meer (zakelijk) toerisme

naar het laagseizoen te trekken, en geografisch door naast de Wadden meer bezoekers te trekken naar heel Fryslân.³ In de Omgevingsvisie komt er meer experimenteerruimte voor recreatieve ondernemers.⁴

2.2.1.2 Beleidskader Natura 2000 en evenementen

De Omgevingswet geeft (samengevat) een beschermingskader voor gebieden (Natura 2000, hoofdstuk 2 Wnb) en beschermde soorten (hoofdstuk 3 Wnb). Daarnaast kent de Omgevingswet een algemene zorgplicht voor het rekening houden met natuurwaarden door eenieder die weet, of redelijkerwijs kan vermoeden, dat ten gevolge van zijn activiteiten – samengevat – natuurwaarden kunnen worden aangetast. Die zorgplicht geldt voor eenieder en is bestuursrechtelijk handhaafbaar. Deze norm geldt landelijk en moet worden gezien als een vangnetbepaling. Ze richt zich ook tot degene, die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een evenement.

In dit beleidsdocument wordt aangegeven of een grootschalig evenement kan worden georganiseerd in of nabij een Natura 2000- gebied. Het vormt een kader voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van het houden van evenementen in of nabij een Natura 2000- gebied in het kader van de vergunningverlening en de aanschrijvingsbevoegdheid bij de gebiedsbescherming op grond van de Omgevingswet.

Als uitgangspunt geldt voor de provincie Fryslân dat de provincie in beginsel geen nieuwe festivals of grootschalige evenementen toestaat in en in de directe nabijheid (150 meter vanaf de grens) van Natura 2000 gebieden. Op dit uitgangspunt zijn uitzonderingen mogelijk, die in dit beleidskader worden omschreven.

2.2.1.2.1 Actiepunt

Dit beleidskader is relevant voor de keuzes van locaties waar evenementen zijn toegelaten.

2.2.2 Waddeneilanden

De Waddeneilanden hebben het volgende beleid vastgesteld, dat van invloed is op dit evenementenbeleid.

2.2.2.1 Streekagenda Waddeneilanden Deel A

De Streekagenda Waddeneilanden is de uitvoeringsagenda voor de streek op het gebied van Economie, Toerisme & Cultuur, Leefbaarheid, Voorzieningen & Mobiliteit, Cultuurhistorie & Landschap, Duurzaamheid & Water. De streekagenda is bedoeld om projecten, die bijdragen aan een sterke streek, in samenhang uit te voeren.

Bij het thema Economie, Toerisme en Cultuur wordt benoemd, dat de eilandercultuur maar vooral de evenementen, uitgevoerd in een overweldigend decor, jaarlijks duizenden bezoekers trekken. Er worden steeds meer evenementen georganiseerd en daarmee groeit de behoefte tot aandacht voor

³ Pagina 14

⁴ Pagina 10

afstemming, verduurzaming en kwaliteit.⁵ Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor het versterken van de eilandercultuur waarvoor bijvoorbeeld doelgroepgerichte evenementen kunnen worden georganiseerd.⁶ En opgemerkt wordt, dat de Waddeneilanden zich positief willen onderscheiden als duurzame en zelfvoorzienende regio. Daarvoor wordt ingezet op verduurzaming van evenementen.⁷

2.2.3 Uitvoeringsprogramma Toerisme Friese Wadden

De Friese Waddeneilanden hebben - samen met de kustgemeenten – een toeristisch programma opgesteld (TPFW) om gericht in te spelen op trends en ontwikkelingen in recreatie en toerisme, zoals de afnemende belangstelling voor kampeervakanties en de grotere vraag naar een kwalitatief hoogwaardig aanbod. In het Uitvoeringsprogramma Toeristisch Programma Friese Wadden⁸ wordt als een van de strategieën daarvoor benoemd het toevoegen van beleving aan het aanbod (excursies, evenementen, streekproducten, digitalisering, zorg & wellness, winkels & horeca) om herhalingsbezoek en langer verblijf te stimuleren.

Voor Terschelling is cultuurtoerisme een belangrijke nichemarkt, zowel wat betreft cultuurhistorie als cultuur van nu. Ook zakelijk toerisme, duurzaam toerisme en zorgtoerisme ziet het eiland als kansrijk. Met name de diverse evenementen blijken succesvol en hebben het vakantie seizoen verbreed.

2.2.4 Gemeentelijk beleid

Verder heeft de gemeente Terschelling de navolgende beleidsstukken opgesteld die consequenties hebben voor dit evenementenbeleid.

2.2.4.1 Horecabeleid

Uit dit beleid volgt, dat Terschelling een zeer restrictief beleid voert, als het gaat om het schenken van alcoholische dranken bij evenementen.⁹ Hoofduitgangspunt is, dat evenementen waarbij drank geschonken wordt, in principe plaatsvinden in een regulier horecabedrijf. Uitzonderingen zijn:

- het aantal bezoekers van het evenement is te groot voor de horecabedrijven. Dit geldt voor een beperkt aantal bestaande evenementen zoals HT-feest en Oerol. Elke nieuwe aanvraag wordt apart beoordeeld. Horeca Nederland afdeling Terschelling wordt daarbij om advies gevraagd;
- jubilea die vanwege de grootte in een tent moeten worden gehouden (ijsclubs) en die op groot draagvlak bij de bevolking kunnen rekenen.

⁵ Pagina 13

⁶ Pagina 14

⁷ Pagina 21

⁸ Uitvoeringsprogramma Toerisme Friese Wadden, niet gedateerd, maar vermoedelijk rond 2018 opgesteld

⁹ Horecabeleid Terschelling 2013 herziening 24 juni 2014

Voor enkele jaarlijkse evenementen verleent de burgemeester een algemeen geldende ontheffing van het sluitingsuur. Het gaat daarbij om de volgende vaste evenementen:

- Koningsdag
- Fjoertoer
- Harlingen-Terschelling sloepenrace
- 3 keer tijdens het Oerolfestival
- Rock'n Roll street festival
- Oudejaarsnacht (31 december)

Naast de vaste evenementen kunnen ook andere bijzondere omstandigheden (nationale of lokale gebeurtenis) voor de burgemeester aanleiding zijn voor een algemeen geldende ontheffing van het sluitingsuur.

Dit restrictieve beleid zorgt ervoor, dat kleinere evenementen niet vaak in aanmerking komen voor een alcoholontheffing. De aanwezigheid van alcoholverkoop bij evenementen wordt voor organisatoren als een belangrijke factor gezien. Niet alleen vanwege de extra inkomsten die alcoholverkoop kan genereren en die daardoor bijdragen aan de kosten van het evenement, maar ook omdat het een randproduct kan zijn, om de beleving van het evenement compleet te maken voor de bezoekers. Daartegenover staan de belangen van de horecaondernemers en het gezondheidsbelang bij alcohol- en drugspreventie. Desondanks wordt aanbevolen om het Horecabeleid nog eens tegen het licht te houden en alle belangen rond dit onderwerp opnieuw af te wegen.

2.2.4.2.1 Actiepunt

Aanbevolen wordt om het Horecabeleid nog eens tegen het licht te houden en alle belangen rond dit onderwerp daarbij opnieuw af te wegen.

2.2.4.2 Kampeerbeleid

In de Kampeerverordening gemeente Terschelling 2010 is opgenomen, dat alleen kampeervergunningen worden verleend voor die terreinen die in het bestemmingsplan uitsluitend of mede als kampeerterrein (in het nu vigerende bestemmingsplan buitengebied de terreinen met de bestemming: Recreatie – 1) zijn aangewezen en de terreinen waar op basis van het zogenaamde overgangsrecht aan kampeermiddelen standplaats mag worden geboden. Uitzondering daarop vormen evenementen. Uit de Beleidsregels Kamperen¹⁰ volgt dat een ontheffing kan worden verleend voor het gelegenheid geven tot het plaatsen van kampeermiddelen buiten de hiervoor bedoelde terreinen in het geval het noodzakelijk is om in de nabijheid van het evenemententerrein te kamperen en in situaties waarin kan worden gemotiveerd waarom geen gebruik kan worden gemaakt van een regulier (bestemd) kampeerterrein.

¹⁰ Beleidsregels Kamperen 2010

2.2.4.3 Toeristische toekomstvisie Terschelling 2007

In deze wat oudere visie wordt gewezen op het belang van cultuurtoerisme en de kansen die dat biedt voor de vermaaksector.¹¹ Het koesteren van de eilandercultuur wordt breed onderschreven. Daarbij wordt gewezen op de diverse musea, Oerol, de Terschellinger dorpen en de bunkers, die een toeristische waarde hebben. Ook vallen onder deze categorie huifkartochten, evenementen als de dag van het schaap, de geitenkeuring, de Cyprian paardenrace op het strand en de andere evenementen met paarden, het volksdansen, de fietsroute Sporen in het zand en de waarde van het gebruik van landbouw en streekproducten in het (cultuur)toerisme, waaronder de cranberrycultuur. Gemeld wordt, dat onderzocht zal worden of het mogelijk is om een permanent evenemententerrein te realiseren, waarop goede infrastructuur (drainage, riolering, parkeren van fietsen enz.) aanwezig is.

Ook wordt beschreven dat de gemeente structureel en incidenteel financieel bijdraagt aan op Terschelling georganiseerde evenementen (Oerol, HT-roeirace, Berenloop). Dit vergt ambtelijke inzet. Er werd in 2007 nagedacht om een aantal taken aan een evenementenstichting over te dragen.¹² Verder wordt gewezen op het missen van evenementen die gericht zijn op de eilanderjeugd en de jonge bezoekers.¹³

2.2.4.4 Strandnotitie 2005

In deze notitie¹⁴ geeft het gemeentebestuur vanuit de wettelijke bevoegdheden aan hoe om te gaan met de recreatieve en commerciële activiteiten en de kleinschalige vormen van medegebruik die op de zeestranden plaatsvinden. Daaronder vallen ook feesten en partijen die op het strand worden georganiseerd, denk aan feesten in de strandpaviljoens en activiteiten die op het strand plaatsvinden tijdens evenementen (zoals Oerol).

Het college stelt zich daarbij terughoudend op. Daarnaast wilde het college de geldende regels bij wedstrijden en evenementen herijken. Bij wedstrijden en evenementen worden alleen ontheffingen verleend ten behoeve van de veiligheid op het strand en voor vervoer van materiaal, etc.

2.5. Handhaving

Het handhavingsbeleid van de gemeente Terschelling is van toepassing op het zonder vergunning organiseren van evenementen of het overtreden van vergunningvoorschriften.¹⁵ Ook zijn bedragen opgenomen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Het overtreden van deze regels hebben een prioriteit 2 gekregen. Dat wil zeggen dat ervoor is gekozen om deze regels (net als de overtredingen met prioriteit 1) als eerste te handhaven.

¹¹ Toeristische toekomstvisie Terschelling 2007

¹² Pagina 63

¹³ Pagina 97

¹⁴ Strandnotitie 2005

¹⁵ Helder Handhaven, toezicht- en handhavingsbeleid, mei 2019

In het Gezondheidsbeleid Friese Waddeneilanden is beleid opgenomen voor preventie en matigen van middelengebruik, maar ook het niet naleven van de voorschriften, voortvloeiend uit de Alcoholwetgeving en de op te leggen sancties.¹⁶ Deze is van toepassing op alle alcoholverstrekpunten in de gemeenten, waaronder bij evenementen.

In 2022 is een onderzoek naar de stand van toezicht en handhaving door de gemeente Terschelling in opdracht van Gemeenschappelijke Rekenkamercommissie Waddeneilanden uitgevoerd.¹⁷ Voor evenementen is relevant dat de gemeente (vanwege de omvang) op dat moment geen jurist in dienst had voor de juridische component (opstellen waarschuwingsbrieven, aanschrijvingen, aankondiging van dwangsommen, etc.) van handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid. Echter, inmiddels is de capaciteit van de medewerkers die vergunningen op grond van de bijzondere wetten verlenen en de juridische capaciteit verruimd.

Verder wordt geconcludeerd dat de capaciteit binnen de gemeente voor toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein in verhouding tot de problematiek (te) beperkt is. Het capaciteitsprobleem wordt met externe inhuur opgelost. En de gestelde prioriteiten in het beleid Helder Handhaven zijn te weinig selectief; er zijn te veel onderwerpen met een hoge prioriteit om met de beschikbare capaciteit te kunnen worden uitgevoerd. Zie hierover ook hoofdstuk 7.

2.6 Overige relevante rapporten en onderzoeken

2.6.1 Bezoekersonderzoek Terschelling (onderzoekperiode 2022 - 2023)

Dit onderzoek is uitgevoerd om de interesse van de bezoekers van Terschelling in kaart te brengen. Het onderzoek is uitgevoerd onder bezoekers die in de periode van een jaar (1 april 2022 en 31 maart 2023) het eiland hebben bezocht. De gemiddelde leeftijd van de respondenten met kleinere gezelschappen is 51, en met grotere groepen is het beeld wisselender, vanaf 20-25 jaar zijn alle groepen goed vertegenwoordigd. Vooral de groep 35-45 jaar is goed vertegenwoordigd.

Uit dit onderzoek volgt dat evenementen voor verblijfsrecreanten een belangrijke reden zijn om het eiland te bezoeken (11% van de bezoekers gaf dit als reden aan). Van de verblijfsbezoekers die een evenement bijwonen, bezocht 70% Oerol en 14% de Fjoertoer. Overige andere evenementen die bezocht werden op Terschelling waren Rock & Roll Street, de HT-race en een yogafestival. De meeste verblijfsbezoekers hadden nog steeds Terschelling bezocht, maar hadden dit op een ander moment gedaan, als het evenement niet had plaatsgevonden (33%). 30% van de verblijfsbezoekers had Terschelling niet bezocht als het evenement niet had plaats gevonden. Uit de reacties volgt dat bezoekers vinden dat het eiland er niet aantrekkelijker op wordt, als er meer grootschalige evenementen zouden plaatsvinden. Aan de respondenten die hebben aangegeven een evenement te bezoeken én die hebben aangegeven Terschelling nogmaals te willen bezoeken, is gevraagd of ze terugkomen voor dit evenement en/of op een ander moment. Hieruit blijkt dat het merendeel van de respondenten zowel terug willen komen voor het evenement dat ze hebben bezocht (73%), als op een ander moment (72%). Uit het onderzoek volgt verder, dat een evenement bijwonen

¹⁶ Gezondheidsbeleid Friese Waddeneilanden 2022 – 2026

¹⁷ Toezicht en handhaving in de gemeente Terschelling, opgesteld door Pro Facto, september 2022

verhoudingsgewijs vaker een aanleiding is voor een bezoek aan Terschelling, dan dit bij Vlieland het geval is.

Hieruit volgt dat het bijwonen van een evenement een van de belangrijke redenen is om het eiland te bezoeken. Vooral Oerol en de Fjoertoer zijn daarvoor belangrijk. Meer grootschaligheid dan het huidige aantal evenementen zal vermoedelijk niet leiden tot meer bezoeken van de huidige groep bezoekers. Evenementen zorgen wel voor meer herhaalbezoeken naar het specifieke evenement, maar ook op ander momenten.

2.6.2 Stichting Terschelling Duurzaam

De Stichting Terschelling Circulair (Projectgroep verduurzaming evenementen Terschelling) heeft een rapport opgesteld om de CO₂ impact van evenementen te verkleinen en Terschelling als een voorbeeld van duurzaam toerisme neer te zetten. Lab Vlieland heeft een onderzoek gedaan naar een inschatting van de CO₂ uitstoot van de Terschellinger evenementen in opdracht van provincie Fryslân. Dit werd gedaan met een bijdrage van Gemeente Terschelling, Stichting Terschelling Circulair was de penvoerder van het project.

Dankzij financiële steun van het Klimaatfonds Terschelling en Vlieland zijn voor evenementen op Terschelling diverse zaken aangeschaft (zoals dixies en dranghekken), die daarom niet meer voor elk evenement naar en van Terschelling vervoerd moeten worden. Vervoer draagt, zo heeft deze groep uitgerekend, veruit het meeste bij aan de CO₂ footprint.

Urgent is de kwestie van netcongestie. Op dit moment zijn de mogelijkheden beperkt om vaste stroomaansluitingen te realiseren of tijdelijk op te hogen. De organisatoren willen graag permanente of flexibele stroomoplossingen realiseren en investeren in duurzame energiebronnen (zoals zonnepanelen en batterijopslag) om in de natuurgebieden de uitstoot te verminderen. De locaties waar de tijdelijke ophoging van capaciteit voor evenementen direct bijdragen aan resultaat, zijn volgens dit onderzoek; het oude voetbalveld op West, Nollekes (zuidkant), SBB camping West, Parkeerplaats Paal 8 West aan Zee, Oosterburen Midsland ter hoogte van de kerk en in het duin bij de Stayokay.

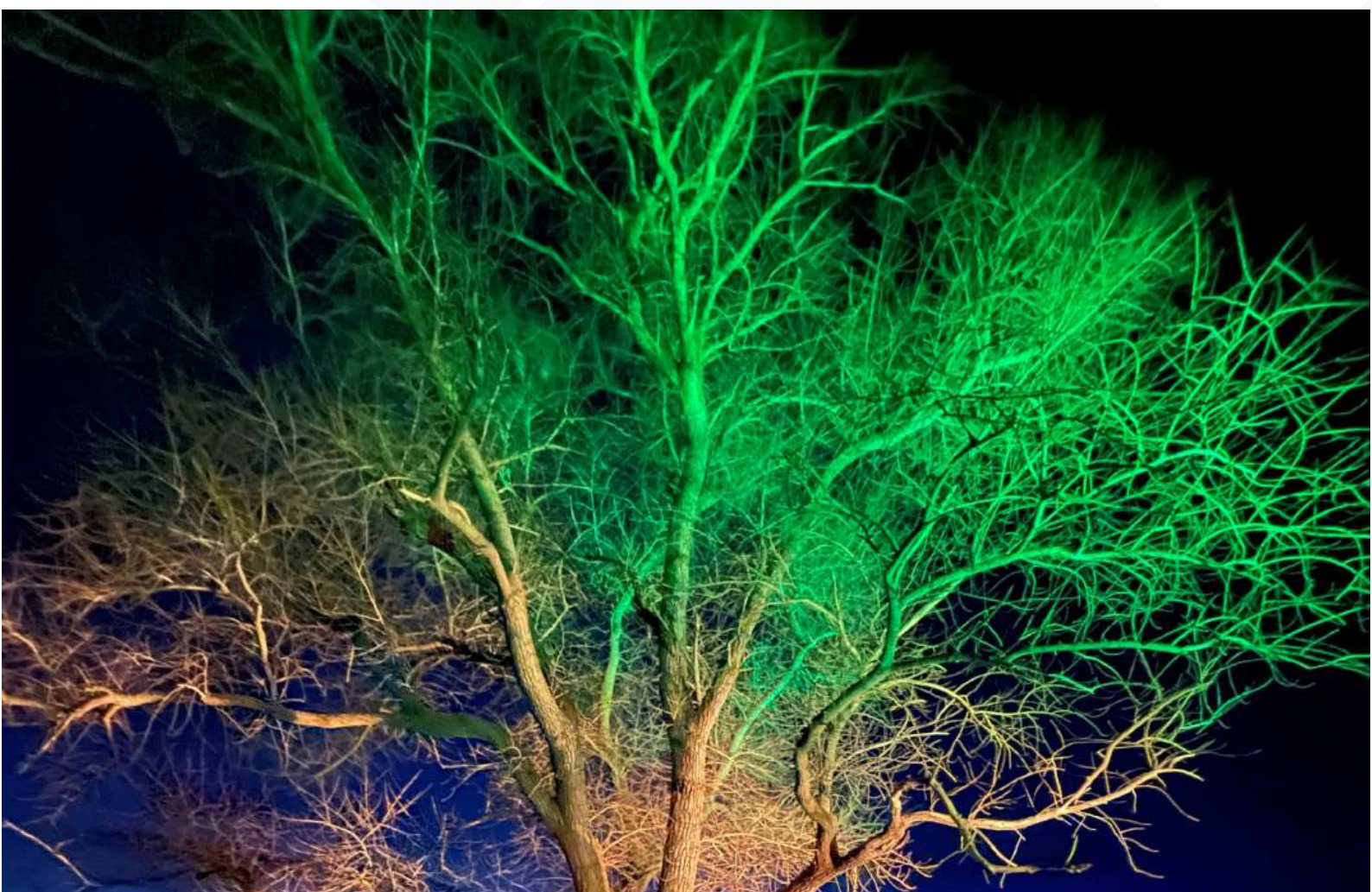
Veel van de uitstoot valt niet direct in de scope van de evenementen, maar is diep vervlochten met de bestaande faciliteiten van het eiland. Denk aan de horeca, het verblijf en de overtochten, zaken die door al het toerisme op Terschelling voor uitstoot zorgen. De verduurzaming daarvan is al bezig en voor de evenementen ligt er een uitgelezen kans om hierin een voortrekkersrol te spelen. Het zijn de ideale proeftuinen om het duurzame toerisme op Terschelling verder te ontwikkelen. Daarvoor zijn de volgende speerpunten aangemerkt:

- Fossielvrij vervoer van mensen en spullen
- Lage CO₂ impact overnachtingen bij campings, hotel en vakantiehuizen
- Een hoofdzakelijk plantaardig dieet

2.7 Actiepunten voor dit evenementenbeleid

Uit het voorgaande volgen de navolgende doelstellingen voor dit beleid:

- evenementen moeten aansluiten bij de culturele waarden van Terschelling en voortkomen uit de behoefte van het eiland zelf;
- er moet ruimte worden geboden voor nieuwe leuke dingen, niet alles dichtregelen en tegelijkertijd moet het eiland in balans blijven en geen open evenemententerrein worden;
- de lat moet hoog liggen voor autonome evenementen, die niet aansluiten bij de culturele waarden en/of voortkomen uit de behoefte van het eiland zelf;
- evenementen moeten de lokale werkgelegenheid en lokale economie stimuleren (economische doelstelling);
- koester de evenementen die zich al bewezen hebben;
- toon respect voor de natuur en de leefbaarheid, waarvan de kernwaarden zijn rust en ruimte van het eiland;
- stel hoge eisen aan duurzaamheid van evenementen;
- beperk de regeldruk waar kan, vereenvoudig het vergunningentraject, sluit aan bij de regels die andere overheden en organisaties stellen aan evenementen;
- het beleid moet structuur geven en duidelijkheid over vergunningprocedures.



Hoofdstuk 3: Het wettelijke kader

Er is geen geharmoniseerde wetgeving voor evenementen. Er is ook geen landelijk of provinciaal kader voor het verlenen van vergunningen voor evenementen. Dat maakt, dat voor het organiseren van evenementen een groot aantal verschillende vergunningen noodzakelijk zijn. Een overzicht is opgenomen in **bijlage 1**, maar voorbeelden zijn:

APV-vergunningen, gericht op openbare orde en veiligheid:

- het organiseren van evenementen art. 2.24 – 2.26 APV
APV-vergunningen gericht op de bescherming van het milieu, de openbare orde en veiligheid en uiterlijk aanzien van de gemeente:
- ontheffing voor het maken van versterkte muziek in de buitenlucht, art. 4:6 APV
- ontheffing voor het kamperen in de buitenlucht, art. 4:18 APV
- ontheffing voor een kampvuur, art. 5:34 APV
- ontheffing sluitingsuur, art 2.29 APV

Omgevingswet, gericht op de bescherming van de fysieke leefomgeving:

- strijdig gebruik van gronden en gebouwen met het omgevingsplan van rechtswege

Het college of de burgemeester is het bevoegd gezag voor het verlenen van een deel van deze vergunningen. En omdat aan het organiseren van evenementen risico's zijn verbonden, kunnen de veiligheidsdiensten (politie, brandweer en GHOR) adviseren over de vergunningaanvragen. In de praktijk gebeurt dit alleen bij de grotere evenementen. De verschillende actoren die bij vergunningverlening zijn betrokken, worden beschreven in hoofdstuk 4.

Naast de gemeentelijke vergunningen, ontheffingen of melding moeten evenementen, afhankelijk van de locatie, omvang en karakter voldoen aan eisen en wetgeving vanuit onder andere de provincie, denk aan een omgevingsvergunning voor versterkt geluid in het stiltegebied of natuurbeschermingsregels.

Verder kan bij het organiseren van een evenement ook landelijke wet- en regelgeving van toepassing zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Wegenverkeerswet, de Omgevingswet, besluit Brandveilig Gebruik en Basishulpverlening Overige Plaatsen (BGBOP), Wet dieren, Alcoholwet, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor het gebruik van gronden, de Wet op de kansspelen, de Wet Bibob, het gebruik van wegwerplastic, of de risico's voortvloeiend uit het gebruik van accu's.

Tot slot moet toestemming van de grondeigenaar worden verkregen voor het gebruiken van gronden; dat kan zijn een particulier, de gemeente, maar ook Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer of het Wetterskip Fryslân. Deze organisaties kunnen eigen eisen stellen aan het gebruik van hun gronden.

De organisator dient al deze toestemmingen zelf aan te vragen. Het evenement mag alleen plaatsvinden als alle noodzakelijke vergunningen en overige toestemmingen zijn verleend. Dit, omdat

anders het risico bestaat, zowel voor de organisator als voor de gemeente, dat er moet worden gehandhaafd, omdat het evenement in strijd is met het toegelaten gebruik plaatsvindt

Kortom, om een evenement te kunnen organiseren, moet aan een heel scala van regels worden voldaan. Hieronder wordt de belangrijkste wetgeving beschreven en acties benoemd waarmee kan worden onderzocht of en hoe deze regels voor kleinere niet-commerciële evenementen worden teruggebracht.

3.1 APV, evenementenvergunning

Op grond van art. 2:25, eerste lid APV is het niet toegestaan om zonder vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren. In artikel 2:25, derde lid APV wordt de vergunningplicht voor een klein evenement uitgezonderd, mits aan de in dat lid gestelde voorwaarden wordt voldaan. Er geldt wel een meldingsplicht vier weken voorafgaand aan het evenement. In het evenemententoetsingskader zijn gedetailleerde randvoorwaarden opgenomen voor de vergunningplichtige evenementen, daarom wordt de vergunningverlening hier samengevat beschreven.

3.1.1 Evenementen met een meldingsplicht

Kleinere evenementen zijn minder belastend voor de omgeving dan grotere evenementen en er is een kleinere kans op overlast en verstoring van de openbare orde. Voor deze evenementen kan worden volstaan met een melding. Dat geeft organisatoren van een klein evenement meer vrijheid, maar tegelijkertijd ook meer verantwoordelijkheid voor een goed verloop van het evenement. Hieronder vallen veel lokale evenementen, die vooral zijn gericht op de bewoners, maar ook ondersteunende evenementen. Ondersteunende evenementen zijn gericht op bezoekers die al op het eiland zijn en die het toeristisch product aanvullen en voor extra reuring zorgen, alsmede de beleving versterken.

In art. 2:25 lid 3 APV is bepaald, dat geen vergunning is vereist voor een klein evenement, indien:

- a. het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan 500 personen;
- b. het evenement tussen 09:00 en 23:00 uur plaatsvindt;
- c. geen versterkte muziek ten gehore wordt gebracht;
- d. het evenement niet plaatsvindt op de rijbaan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten;
- e. slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan 10 m² per object;
- f. er een organisator is; en
- g. de organisator ten minste vier weken voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.

Volgens artikel 2:25 lid 4 APV kan de burgemeester binnen 8 dagen na ontvangst van de melding besluiten om het kleine evenement te verbieden (indien er aanleiding is om te vermoeden dat

daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt).

En uit artikel 2:25 lid 3 APV blijkt dat wanneer de melding minder dan vier weken voorafgaand aan het evenement is gedaan, de uitzondering op de vergunningsplicht niet van toepassing is. Er moet dan gewoon een vergunning worden aangevraagd, ook al voldoet het evenement wel aan de overige vereisten van artikel 2:25 lid 3 APV. Immers, door een late indiening kan het zo zijn dat een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is.

3.1.2 Evenementen met een vergunningplicht

Bij grote evenementen, met meer dan 500 bezoekers per dag, kan niet worden volstaan met een melding wegens mogelijk een verhoogd risico op verstoring van de openbare orde, overlast, verkeersveiligheid, publieksveiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid, e.d. Om voorschriften op maat te kunnen geven is een vergunning noodzakelijk.

Hieronder vallen ondersteunende evenementen, maar ook autonome trekkers. Autonome trekkers zijn evenementen die primair bezoekers 'van de overkant' naar Terschelling trekken. Deze zijn voor het merendeel in het verleden ontstaan om de logiesbezetting in voor- en najaar een extra impuls te geven.

Verder vallen onder deze categorie ook de nieuwe evenementen, waarvoor nadere eisen gelden. De randvoorwaarden voor alle vergunningen die worden verleend op grond van de APV staan vast. De grenzen van wat wel of niet kan worden bepaald door de weigeringsgronden, zoals deze in de APV staan opgenomen:

Art. 1:8 Weigeringsgronden:

1. De vergunning of ontheffing kan door het bevoegd gezag of het bevoegde bestuursorgaan worden geweigerd in het belang van:

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

2. Een vergunning of ontheffing kan ook worden geweigerd als de aanvraag daarvoor minder dan drie weken voor de beoogde datum van de beoogde activiteit is ingediend en daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is.

Volgens vaste jurisprudentie kan de evenementenvergunning alleen geweigerd worden op één van de in artikel 1:8 APV genoemde weigeringsgronden. De APV heeft van oudsher tot doel de openbare orde en overlast te reguleren.

3.1.3 Categorieën van vergunningplichtige evenementen

Er is een grote verscheidenheid aan evenementen, variërend van kleine buurtfeesten tot grootschalige muziekfeesten. Om mogelijke overlast te beperken, wordt binnen de groep kleine, reguliere evenementen een onderscheid gemaakt.

Als gekeken wordt naar de mate waarin evenementen effect op hun omgeving hebben, ontstaan er twee soorten evenementen:

- Niet-belastende evenementen: evenementen met een klein effect op de omgeving, zoals buurt- en straatfeesten, rommelmarkten en dergelijke.
- Belastende evenementen: evenementen met een verwacht aantal bezoekers van meer dan 2.000 bezoekers per dag en evenementen met een groot effect op de omgeving.

Nieuwe grote evenementen (meer dan 2.000 bezoekers per dag)

Allereerst is er in het toetsingskader een categorie toegevoegd; het gaat om nieuwe evenementen waar meer dan 2.000 bezoekers per dag worden verwacht, waarvoor nadere eisen gelden. Dit als uitvoering van één van de aanbevelingen uit de evenementenvisie, namelijk dat de lat hoog moet worden gelegd voor nieuwe, grote autonome trekkers. Een nieuw evenement is een evenement dat niet of al maximaal één keer (met vergunning) heeft plaatsgevonden en achteraf positief is geëvalueerd. Bij deze evaluatie wordt bijvoorbeeld betrokken, dat er geen overtredingen van de vergunningvoorschriften hebben plaatsgevonden, of alsnog achteraf wordt vastgesteld, dat het evenement in strijd was met de openbare orde en veiligheid. De eerste keer dat een nieuw groot evenement heeft plaatsgevonden, is dus te zien als pilot.

De categorisering als nieuw wil zeggen, dat voor dit evenement eerst een bestuurlijke en uitgebreide beoordeling op de toelaatbaarheid van het evenement moet worden uitgevoerd.

Binnen vier weken nadat de ontvankelijke aanvraag is ontvangen, beslist de burgemeester over de vraag of voor het evenement, gelet op de toetsingscriteria uit de APV, de ervaringen van het afgelopen jaar (indien relevant) en de ruimte binnen de evenementenkalender, de behandeling van de vergunningaanvraag kan worden voortgezet. Dit bestuurlijk oordeel is geen besluit. Maar dient om tijdig een bestuurlijke afweging te maken over de toelaatbaarheid van het evenement. Het oordeel wordt aan de organisator meegedeeld, zodat deze kan besluiten om de aanvraag alsnog in te trekken.

Een positief bestuurlijk oordeel is een van de randvoorwaarden voor het verlenen van een vergunning.

De organisator kan ook besluiten, voorafgaand aan het indienen van de aanvraag, een bestuurlijk oordeel te vragen. In overleg met de gemeente kan in dat geval worden bepaald welke onderzoeken daarvoor noodzakelijk zijn. Via deze route krijgt de organisator in een eerder stadium inzicht in de

vraag of het zinvol kan zijn een aanvraag voor een evenementenvergunning in te dienen. Ook in dit geval is het bestuurlijk oordeel geen besluit.

Verder vindt een vooroverleg tussen gemeente en organisator plaats om duidelijkheid te krijgen over de aanvraag. Bij dit overleg kunnen Staatsbosbeheer, Wetterskip Fryslân, Rijkswaterstaat, provincie Fryslân, de Veiligheidsregio Fryslân en de politie worden betrokken.

3.1.4 Actiepunt

Ter uitvoering van de aanbeveling van de raad om de klassiekers, groot en klein, te ondersteunen en het aandachtspunt uit de klankbordgroep om de regeldruk terug te brengen, wordt de burgemeester voorgesteld te beoordelen of het mogelijk is om meer kleine evenementen onder een meldingsplicht te brengen.

3.2 Omgevingswet, eisen aan het gebruik van gronden en gebouwen, omgevingsplan

Voor alle evenementen dient ook te worden beoordeeld of een omgevingsvergunning 'handelen in strijd met regels fysieke leefomgeving' moet worden aangevraagd.

3.2.1 Fysieke leefomgeving

Als achtergrond wordt opgemerkt, dat het inmiddels vaste jurisprudentie is, dat evenementen expliciet in een omgevingsplan moeten worden toegestaan.^{18 19} Binnen de bescherming van de fysieke leefomgeving staat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties centraal, daaronder valt een goed woon- en leefklimaat. Er is geen duidelijke definitie van deze term, maar er wordt gedoeld op een afweging van alle bij een bepaald onderwerp betrokken belangen. Dat gaat verder dan alleen voldoen aan de normen. Ook als er voor bepaalde effecten geen normen in wet- of regelgeving zijn vastgelegd, moeten deze effecten toch in het onderzoek worden meegenomen.²⁰ Dit geldt ook in het geval een evenement in het omgevingsplan wordt toegelaten. De toegelaten evenementen zijn bepalend voor de mate van overlast en daarmee de impact op het woon- en leefklimaat. De gemeenteraad moet in zijn besluit over de vaststelling van het omgevingsplan de aanvaardbaarheid van de impact van de toegelaten evenementen op het woon- en leefklimaat afwegen. Onder de rechtspraak die is gewezen onder de Wro moest - als evenementen in een bestemmingsplan werden toegelaten - een regeling worden opgenomen met betrekking tot de intensiteit waarmee het evenemententerrein mag worden gebruikt, zoals het maximaal aantal

¹⁸ Zie bijvoorbeeld, AbRvS 30 juni 1990, nr. R03.88.6110, *BR* 1991/115, en vergelijkbaar AbRvS 5 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9802, *MenR* 2011/61,

¹⁹ AbRvS 16 februari 2011, nr. 200903724/1/R3, Bestemmingsplan 'Kenniscampus Rengerspark', *TBR* 2011/99, m.nt. J.J. Scheltens-Fokke en vergelijkbaar AbRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, «JM» 2012/48, m.nt. S.M. van Velsen en F. Arents, bestemmingsplan Ellerveld.

²⁰ Zie bijv. AbRvS 19 oktober 2011, nr. 201001729/1/R2, AbRvS 30 januari 2013, nr. 201203524/1/R1, «JM» 2013/40, m. nt. F. Arents en AbRvS 23 oktober 2013, nr. 201301638/1/R1, m. nt. F. Arents, «JM» 2013/162, en geldt ook als er helemaal geen normen zijn, bijvoorbeeld voor geur van siervissenkwekerij, zie bijv. AbRvS 25 april 2012, nr. 201106872/1/R2.

toegestane bezoekers per evenement en het aantal evenementen per jaar.²¹ Ook het soort evenementen moest worden gespecificeerd en inzichtelijk moest worden gemaakt welke aantallen evenementen zijn toegestaan. Deze verplichting gold niet alleen voor een terrein waaraan de hoofdbestemming 'evenemententerrein' is toegekend, maar ook voor gebouwen, parken, pleinen en straten waarin – naast de hoofdbestemming – ook evenementen waren toegelaten²² en evenementenhallen.²³ De vraag is, hoe deze rechtspraak over verplichtingen en omvang van het onderzoek zich onder de Omgevingswet gaat ontwikkelen.

3.2.2 Omgevingsplannen

De rechtspraak maakt verder duidelijk dat evenementen die niet kort duren of incidenteel zijn, moeten zijn toegelaten in de omgevingsplannen.²⁴ Daarbij gaat het om evenementen, die inclusief op en afbouw maximaal een dag duren, de inbreuk op de planologisch toegelaten functie beperkt is en maar (richtlijn is een keer per jaar) op één locatie worden georganiseerd.

Een omgevingsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Nieuw ten opzichte van bestemmingsplannen is, dat er meer specifieke sturingsmogelijkheden zijn bij evenementen zoals:

- verbodsbepaling met algemene regels (parkeernormen, geluidnormen, aantallen, soort evenementen en aantallen bezoekers);
- opnemen geluidemissienormen bij horeca- en recreatieondernemingen met een plaatsbepaling waar de norm geldt;
- opnemen van gedetailleerde, toegelaten functies (evenemententerreinen en horecaondernemingen);
- maatwerkvoorschriften en maatwerkregels.

3.2.3 Huidige situatie

In de huidige situatie (2024) wordt een aanvraag voor een omgevingsvergunning getoetst aan het bestemmingsplan of beheerverordening die op grond van het overgangsrecht behorend bij de Omgevingswet, van rechtswege onderdeel zijn van het omgevingsplan van rechtswege.

In vrijwel alle huidige bestemmingsplannen of beheerverordeningen (die onderdeel zijn van het omgevingsplan van rechtswege) is het organiseren van evenementen niet rechtstreeks toegelaten in de planregels door deze aan te merken als verboden gebruik. Wel is veelal een binnenplanse afwijking opgenomen voor het verlenen van een afwijking. De voorwaarden waaronder deze

²¹ AbRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728, bestemmingsplan 'Kenniscampus Rengerspark', Leeuwarden.

²² AbRvS 20 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8858, bestemmingsplan 'Emmen, De Verbinding' en vergelijkbaar AbRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2561, bestemmingsplan 'Thorbeckelaan Zuid' Barneveld, AbRvS 23 april 2014 ECLI:NL:RVS:2014:1491 bestemmingsplan 'Kranenburg-Stadspark', drafbaan Groningen.

²³ AbRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2561, bestemmingsplan Thorbeckelaan Zuid van de gemeente Barneveld.

²⁴ AbRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3702 en vergelijkbaar, alhoewel niet over afwijkend gebruik ten behoeve van een evenement: AbRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7611.

afwijkingen kunnen worden verleend, verschillen in detail, maar in hoofdlijnen komen deze neer op de navolgende regel (die is overgenomen uit de Beheersverordening Natuurgebieden).

Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de verbodsbepaling onder de voorwaarden, mits

- het gebruik van gronden en bouwwerken voor culturele voorstellingen en/of evenementen niet langer duurt dan ten hoogste zes weken per jaar;
- geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de woonsituatie, de (verkeers)veiligheid en de natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden zoals beschreven in bijlage 1 en bijlage 3 behorende bij deze regels.

Deze voorwaarden zijn niet voldoende om de toegelaten evenementen mee te sturen; ieder evenement dat aan deze voorwaarden voldoet, komt in principe aanmerking voor een omgevingsvergunning. En dezelfde eisen en procedures gelden voor grote en kleine evenementen. En omdat er een omgevingsvergunning wordt verleend, volgt daarna een bezwaarschriftenprocedure, die tot onzekerheden kan leiden of het evenement kan doorgaan.



3.2.4 Aanbeveling

Ter uitvoering van de aanbeveling van de raad om de klassiekers, groot en klein, te ondersteunen en het aandachtspunt uit de klankbordgroep om de regeldruk terug te brengen, wordt geadviseerd om het omgevingsplan te wijzigen en meer differentiatie aan te brengen in een opvolgende regeling.

Voorgesteld wordt, om een omgevingsplan voor alleen het thema Evenementen op te stellen, ook wel een 'paraplu-omgevingsplan' genaamd, waarin alle huidige regels voor evenementen worden vervangen door een nieuwe regeling.

Die nieuwe regeling houdt in, dat locaties worden aangewezen waar evenementen rechtstreeks worden toegelaten onder voorwaarden. Dat wil dus zeggen, dat voor de toegelaten evenementen geen vergunning meer noodzakelijk is, als aan de voorwaarden wordt voldaan. Gedacht kan worden om met name de kleinere evenementen, waarbij de effecten op de omgeving min of meer vaststaan, rechtstreeks toe te laten. Dit zorgt voor zekerheid voor deze vergunning vooraf; als het evenement aan de voorwaarden voldoet, mag het plaatsvinden. En omdat er geen vergunning wordt verleend, komt er geen bezwaarprocedure.

Overwogen kan worden om nog een vergunningplicht met algemene binnenplanse afwijkingsmogelijkheid op te nemen voor locaties waar kleinere evenementen kunnen plaatsvinden, zodat enige flexibiliteit mogelijk blijft.

De voorwaarden heten ook wel 'locatieprofielen'. In het locatieprofiel staat welke beperkingen er gelden voor een bepaalde plek. Een locatieprofiel bestaat veelal uit gebruiksregels (aantallen evenementen per jaar en de soorten evenementen die zijn toegelaten, denk aan het toestaan van kleine lokale of culturele evenementen) en randvoorwaarden (denk aan bezoekersaantallen, uitsluiten van harde muziek door maximale geluidsnormen op te nemen, de op- en afbouwtijden). Met een locatieprofiel wordt duidelijkheid gegeven naar omwonenden welke evenementen worden toegelaten en duidelijkheid naar de evenementenorganisaties, opdat zij snel kunnen beoordelen of een locatie geschikt is of niet. Een voorbeeld van een locatieprofiel is als bijlage bijgevoegd.²⁵

De gemeenteraad stelt het paraplu-omgevingsplan vast. Voorafgaand aan het voorbereiden van een ontwerp-omgevingsplan moet participatie plaatsvinden. Aangeraden wordt om dit participatietraject in te zetten voor het opstellen van de locatieprofielen. Daarmee worden alle belanghebbenden rondom de locatie, denk daarbij bijvoorbeeld aan omwonenden en evenementenorganisatoren, betrokken bij de voorwaarden, die aan de locatie worden verbonden. Daarmee kunnen de wensen van die partijen zoveel als mogelijk in het locatieprofiel worden verwerkt. Ook zou bij de keuze van de locatieprofielen kunnen worden beoordeeld in hoeverre kan worden aangesloten bij de voorwaarden, die de provincie stelt aan evenementen in het beleidskader Natura 2000 en

²⁵ <https://www.eindhoven.nl/stad-en-wonen/evenement-organiseren#:~:text=In%20de%20zogenoemde%20locatieprofielen%20vind,locatieprofielen%20worden%20in%202024%20herschreven.>

evenementen (als beschreven in paragraaf 3.3) en de locaties die Staatsbosbeheer in de recreatiezonering in het buitengebied heeft aangewezen voor het organiseren van evenementen (de stippenkaart).

Aanbevolen wordt om zoveel mogelijk voorwaarden in een beleidsnota voor die locatie op te nemen, zodat deze voorwaarden na evaluatie eenvoudig kunnen worden aangepast, zonder dat het omgevingsplan daarvoor hoeft te worden gewijzigd en er ruimte blijft voor nieuwkomers. Met deze randvoorwaarden kunnen nieuwe, kleinere evenementen worden ingepast, die tegemoetkomen aan de behoefte van zowel bewoners als eilandbezoekers. Na een aantal jaar wordt hiervoor een locatieprofiel geëvalueerd en zo nodig aangepast.

3.2.5 Omgevingsvergunning

De evenementen die niet rechtstreeks worden toegestaan in het omgevingsplan, kunnen alleen plaatsvinden nadat daarvoor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is verleend. Ook in dat geval is een onderbouwing en een afweging van de belangen nodig; deze bevoegdheid en het verlenen van een omgevingsvergunning ligt bij het college.

Echter, de gemeenteraad kan zichzelf met een raadsbesluit als adviseur aanwijzen voor omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In tegenstelling tot andere gevallen van advisering, is hier sprake van 'bindend advies': het college moet het advies in acht nemen.²⁶ Ter uitvoering van de aanbeveling uit de evenementenvisie, de wens vanuit de klankbordgroep om keuzes te maken en de wens van bezoekers om niet meer grote evenementen toe te staan, zou de gemeenteraad voor grote nieuwe evenementen (meer dan 2000 bezoekers) die voor het eerst een omgevingsvergunning willen aanvragen, een adviesrecht kunnen opnemen. In die gevallen wordt dan de uiteindelijke afweging, of een evenement kan worden georganiseerd, gemaakt door de gemeenteraad. Het college is verplicht dit over te nemen. Aanbevolen wordt, om dit adviesrecht te beperken tot deze categorie, omdat het voor de overige evenementen minder noodzakelijk is, het gaat daarbij om kleinere evenementen of evenementen die zichzelf al hebben bewezen. Een adviesprocedure voor deze categorie is minder efficiënt.

Ook kan de gemeenteraad buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is.²⁷ In het participatiebeleid van de gemeente Terschelling²⁸, zijn alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aangewezen als categorie waarvoor participatie verplicht is. Op grond van het huidige beleid zou voor evenementen een gemiddelde vorm van participatie moeten plaatsvinden. Voor de categorie 'grote nieuwe evenementen' kan aan het beleid worden toegevoegd dat intensieve participatie moet plaatsvinden. Dit ter uitvoering van de aanbeveling uit de evenementenvisie, dat evenementen moeten voortkomen uit de behoefte van het eiland zelf en dus ook zelf voor lokaal draagvlak moeten zorgen. Daarmee worden deze evenementenorganisatoren gedwongen om, voordat er een omgevingsvergunningaanvraag wordt ingediend, eerst met de

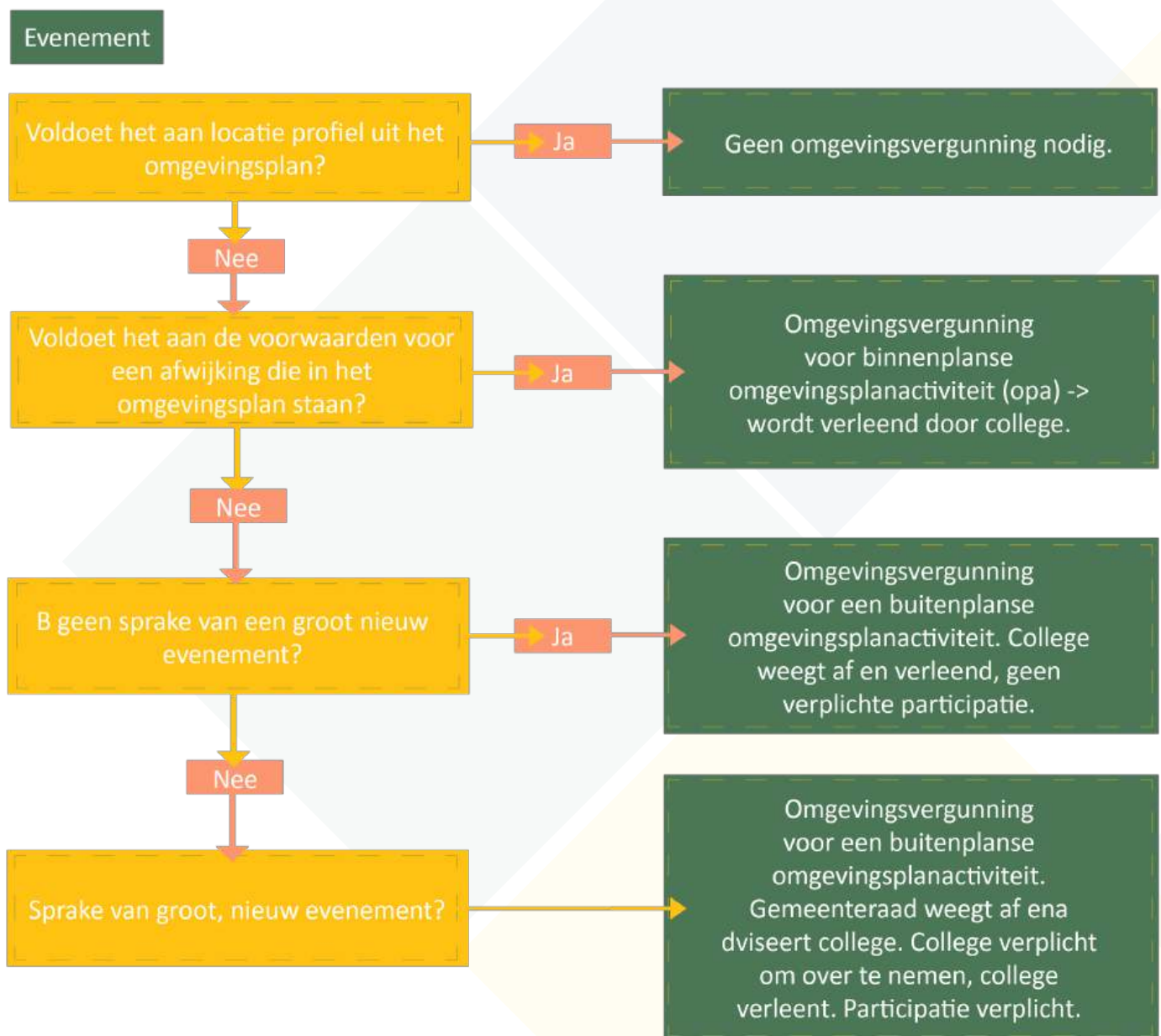
²⁶ Zie artikel 16.15b van de Omgevingswet

²⁷ Art. 16.55 lid 7 Ow

²⁸ Participatiebeleid Terschelling, Gem.blad 2023 nr. 496190

omgeving te overleggen. Als participatie niet of niet voldoende heeft plaatsgevonden, is dat een aspect dat bij de huidige stand van de jurisprudentie inhoudelijk kan meewegen in het advies van de gemeenteraad.²⁹ Ook hiervoor geldt, dat verplichte participatie bij kleinere evenementen die zichzelf al hebben bewezen, niet noodzakelijk is.

Hierbij een schematisch overzicht over de omgevingsvergunning:



²⁹ AbRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2674, AbRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580, AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 en ECLI:NL:RVS:2019:4262.

3.2.6 Actiepunten

Onderzocht wordt de mogelijkheid, om een speciaal omgevingsplan voor het thema 'evenementen' op te stellen, waarin locatieprofielen worden opgenomen voor locaties waar regelmatig kleine evenementen plaatsvinden. De voorwaarden worden zoveel mogelijk in een beleidsnota opgenomen, zodat deze eenvoudig na de evaluatie kunnen worden aangepast. Daarmee wordt de regeldruk teruggebracht, omdat voor die evenementen geen omgevingsvergunning noodzakelijk is.

Om te zorgen voor meer integratie tussen het beleid van een aantal belangrijke actoren, wordt aanbevolen om bij de keuze van de locatieprofielen ook het beleid van de provincie Fryslân, dat in beginsel geen nieuwe festivals of grootschalige evenementen toestaat in en in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden te betrekken, zie paragraaf 2.2.1.2. Dat geldt ook voor de recreatiezonering (de stippenkaart) die door Staatsbosbeheer is opgesteld, zie paragraaf 3.3.

Voorgesteld wordt bovendien, om nieuwe, grootschalige evenementen (meer dan 2.000 bezoekers per dag) op te nemen, als geval waarvoor de gemeenteraad aan het college - voorafgaand aan het verlenen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit - een advies dient te geven. Daarmee kan de raad zelf besluiten over de aanvaardbaarheid van een grootschalig evenement, dat past bij de uitgesproken terughoudendheid in de evenementenvisie voor dit soort evenementen. En, omdat evenementen moeten voortkomen uit de behoefte van het eiland zelf, kan worden gevraagd aan grootschalige evenementen om zelf voor lokaal draagvlak te zorgen. De gemeenteraad kan deze categorie evenementen aanwijzen als categorie, waarvoor intensieve participatie moet plaatsvinden.

3.3 Privaatrechtelijke invloed gemeente op gebruik locaties

Evenementen vinden vaak plaats in de openbare ruimte. Dat kan op pleinen en in straten, de openbare ruimte of op particulier terrein. De gemeente en Staatsbosbeheer zijn vaak de eigenaar van de grond, het kan soms ook gaan om Rijkswaterstaat of andere entiteiten. In dit evenementenbeleid staan de regels, die gelden voor het de aanvragen van vergunningen en de besluitvorming daarover. We noemen dit publiekrechtelijke toestemmingen.

Daarnaast kan een organisator nog te maken krijgen met privaatrechtelijke regels en beperkingen. De gemeente kan, zoals iedere andere eigenaar, beperkingen of voorwaarden stellen aan het gebruik van een locatie. Meestal is dit in de vorm van voorwaarden om een locatie te beschermen tegen schade en of (milieu)vervuiling. Denk bijvoorbeeld aan het gebruiken van rijplaten om het gras te beschermen. Of het afzetten van bomen om te voorkomen dat deze beschadigen. Schoonmaken van de ondergrond na lekkage diesel. Deze toestemming kan worden vastgelegd in een gebruiksovereenkomst met de gemeente.

Staatsbosbeheer heeft ook beleid voor het geven van privaatrechtelijke toestemming voor het gebruik van gronden, die eigendom zijn van de Staat. Voor het gebruik van gronden moet een gebruiksovereenkomst met Staatsbosbeheer worden gesloten. Omdat discussies over de aanvaardbaarheid van het gebruik van gronden voor evenementen ontstonden, heeft Staatsbosbeheer beleid opgesteld. Daarin is met stippen op een kaart aangewezen, op welke locatie

evenementen, onder welke voorwaarden en tegen welke kosten plaats kunnen vinden. De zoneringskaart (ook wel: stippenkaart) heeft wat weg van locatieprofielen, die in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Deze stippenkaart kan als uitgangspunt dienen voor het ontwikkelen van locatieprofielen, die in een paraplu-omgevingsplan worden opgenomen voor de locaties die in de buitengebieden liggen (voor zover daarvoor wordt gekozen). Daarmee wordt voor organisatoren in direct inzichtelijk of en onder welke voorwaarden een evenement op de locatie kan worden georganiseerd.

Staatsbosbeheer wordt erbij betrokken op het moment dat evenementen worden aangevraagd op terreinen die zij beheert, of evenementen met een potentieel grote invloed op deze gebieden. Tegelijkertijd kan worden onderzocht, of deze betrokkenheid kan worden geïntensiveerd. Dat kan op verschillende manieren worden bewerkstelligd. Aanbevolen wordt om een overleg met Staatsbosbeheer over samenwerking tijdens vergunningprocedure en erna te bespreken. Denk bijvoorbeeld aan het samen uitvoeren van de schouw van het terrein voor en na een evenement.

Maar daarnaast kan bij iedere omgevingsvergunningaanvraag voor een omgevingsplanactiviteit worden vereist, dat bij de aanvraag de schriftelijk instemming van de grondeigenaar moet worden overgelegd.³⁰ Dat kan ook als algemene voorwaarden in de locatieprofielen voor eventueel vergunningvrije evenementen worden opgenomen. Dit heeft als voordeel dat er in het vergunningverleningsproces een check is, of ook de gemeente privaatrechtelijke toestemming heeft gegeven.

3.3.1. Actiepunten

Er wordt een standaardgebruiksovereenkomst opgesteld, die alleen voor details op de locatie hoeft te worden ingevuld. Deze overeenkomst wordt gedeeld op de website, zodat derden daarvan kennis kunnen nemen.

De stippenkaart uit het interne handelingskader van Staatsbosbeheer wordt betrokken bij het kiezen van locaties waar evenementen zijn toegelaten en het opstellen van locatieprofielen in de buitengebieden (indien daarvoor wordt gekozen). Er wordt een overleg gevoerd met Staatsbosbeheer over de samenwerking tijdens een vergunningprocedure en erna. En het inzichtelijk maken van de informatie van Staatsbosbeheer in een (al dan niet digitaal) evenementenloket. Bij iedere omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor een evenement, vragen om de schriftelijke toestemming van de grondeigenaar.

³⁰ AbRvS van 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1369: een aanvrager om een omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan wordt in beginsel verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit is anders, indien aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt (zie bijvoorbeeld ook de uitspraak van de Afdeling van 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002). Als dat niet aannemelijk kan worden gemaakt, kan degene die om een omgevingsvergunning vraagt niet als belanghebbende worden aangemerkt. Het verzoek is dan geen aanvraag en het bestuursorgaan hoeft daar niet op te beslissen.

Hoofdstuk 4: Bevoegdheid, rollen, taken en verantwoordelijkheden

In dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt wie welke rollen, taken en verantwoordelijkheden heeft op het gebied van evenementen en veiligheid. Van de hoofdrolspelers wordt hieronder de rol en verantwoordelijkheden apart toegelicht. Maar overigens zijn, afhankelijk van de locatie en de aard van het evenement, ook nog andere partijen betrokken, denk bijvoorbeeld aan Staatsbosbeheer, Wetterskip Fryslân, Rederij Doeksen, Horeca Nederland afdeling Terschelling en het recreatieplatform.

4.1 Organisator

De organisator heeft een essentiële rol in de vergunningsprocedure. Deze rol vangt al ruim voor de datum van het evenement aan. De organisator is primair verantwoordelijk voor een ordelijk en veilig verloop van zijn evenement en dus voor alles wat moet gebeuren in aanloop, tijdens en na afloop van het evenement, waaronder het in het bezit hebben van alle benodigde vergunningen, voorafgaand aan een evenement.

Er wordt een zorgvuldige voorbereiding verwacht van de organisator. Hieronder wordt verstaan een tijdige, volledige en kwalitatief goede aanvraag en een gedegen inventarisatie van de risico's en de daarbij horende behandelaanpak. Als vergunninghouder is de organisator verantwoordelijk voor de veiligheid van het publiek, het personeel en de vrijwilligers, het voldoen aan de voorwaarden en het nakomen van de aan de vergunning verbonden voorschriften. Bij de aanvraag moet de organisator dus aannemelijk maken dat de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het milieu, niet onacceptabel beïnvloed worden. Ook het informeren van de omgeving is een verantwoordelijkheid van de organisator. Daarbij is de organisator ook verantwoordelijk voor het ongeschonden en schoon opleveren van de locatie.



4.2 Bestuursorganen gemeente

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarnaast is de burgemeester ook verantwoordelijk voor het beschermen en bevorderen van de gezondheid van de bevolking en het milieu. Daarnaast beslist de burgemeester op aanvragen om vergunning voor het organiseren van een evenement. De burgemeester is bevoegd aan de evenementenvergunning APV-voorschriften en -beperkingen te verbinden. Voor de toelaatbaarheid daarvan gelden enkele voorwaarden: de voorschriften mogen niet in strijd zijn met enige wettelijke regeling, de voorschriften moeten redelijkerwijs nodig zijn in verband met het voorkomen van aantasting van de openbare orde, veiligheid of gezondheid en de voorschriften mogen niet in strijd zijn met enig beginsel van behoorlijk bestuur. Voorschriften mogen ook niet in strijd zijn met andere vergunningen, kortweg: voorschriften in een omgevingsvergunning of locatieprofiel en voorschriften in een evenementenvergunning mogen niet met elkaar botsen.

Als wegbeheerder en als eigenaar van veel gronden in openbaar gebied, is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid op of aan de gemeentelijke openbare wegen. Het college is verder verantwoordelijk voor het verlenen van een vergunningaanvraag voor een omgevingsvergunning voor een (buitenplanse)omgevingsplanactiviteit, en bijvoorbeeld een geluidsontheffing op grond van de APV. Ook is het college aangewezen als bestuursorgaan, dat toezicht houdt op de naleving van de voorschriften voor de vergunningen, die door het college worden verleend en zo nodig handhavend kan optreden.

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. Verder kan de gemeenteraad zichzelf aanwijzen als adviseur voor het college voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen, waarvoor participatie verplicht is.

4.3 Toezicht en handhaving

De gemeente heeft zelf een toezichthouder/BOA in dienst. Deze is belast met het houden van toezicht op de naleving van de voorwaarden, de vergunningvoorschriften en zo nodig de handhaving bij evenementen. Hij ziet ook toe op andere bepalingen uit overige wetgeving, zoals bijvoorbeeld de artikel 35 ontheffing uit de Alcoholwet.

De VTH-pool Terschelling/Harlingen controleert de constructietekeningen en andere bouwzaken, die door de organisator worden aangeleverd. Bij deze pool is ook een toezichthouder Omgevingswet aangesloten.

De organisator mag gaan opbouwen, zodra de vergunning in werking is. De toezichthouder Omgevingswet komt langs zodra alles klaarstaat om te kunnen schouwen. Deze toezichthouder controleert, voorafgaand aan ingebruikname van deze objecten, op hoofdlijnen, of de geplaatste constructies voldoende veilig zijn voor ingebruikname.

4.4 Omgevingsdienst

In het kader van het milieu (denk daarbij aan de effecten van het evenement als gevolg van (muziek)geluid, geur, water, afval, enz.) schakelt de burgemeester en/of het college de Friese

omgevingsdienst (FUMO) in voor advies en/of voor de handhaving van de desbetreffende activiteiten.

4.5 Veiligheidsregio Fryslân

De Wet veiligheidsregio's regelt de instelling en de organisatie van de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's zijn ingesteld om de crisisbeheersing en rampenbestrijding landelijk te verbeteren, zodat burgers beter worden beschermd tegen de risico's van brand, rampen en crises. De Veiligheidsregio Fryslân is de regionale organisatie van brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing. De Veiligheidsregio heeft een belangrijke rol in de (multidisciplinaire) advisering bij grotere, risicovolle evenementen en biedt ondersteuning via richtlijnen en handreikingen. Daarnaast stelt de Veiligheidsregio een regionale evenementenkalender op. Alle evenementen worden gemeld vóór 1 oktober van ieder jaar bij de burgemeester. Deze worden doorgegeven aan de Veiligheidsregio.

De GHOR (De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio) organiseert de geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen, rampen en crises. De GHOR is onderdeel van de Veiligheidsregio en is geen hulpdienst maar zorgt ervoor dat bij grote ongevallen en rampen verschillende geneeskundige organisaties samen één hulpverleningsketen vormen. De GHOR staat onder leiding van de directeur publieke gezondheid, die ook de leiding heeft over de GGD.

Aan de hand van de risico-inventarisatie bij evenementen wordt bekeken welke medische zorg nodig is. Voor grote evenementen wordt ook bekeken of er extra ambulancezorg nodig is. Ambulances worden primair ingezet voor reguliere ambulancezorg. Het is niet mogelijk om zomaar ambulances uit de regio aan de wal op het eiland te krijgen. Er is geen extra inzet lokaal voorhanden. Er kunnen voorschriften aan een vergunning worden verbonden, waardoor organisatoren dienen te zorgen voor een adequate oplossing.

Bij grotere evenementen kan de EHBO-vereniging of de organisatie van het evenement in geval van nood terugvallen op de GHOR. Vanuit Leeuwarden kan dan bekeken worden waar nog een aantal EHBO'ers vandaan kunnen komen. Als hulpmiddel heeft de GGD-GHOR in 2021 de handreiking publieke gezondheid en veiligheid evenementen 2021 gepubliceerd.

4.6 Politie

De politie heeft tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De politie wordt bij risicovolle of grote evenementen als adviseur betrokken bij de voorbereiding van (vergunningen voor) evenementen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het hebben van overleg met de organisator, over afstemming tussen diens eigen beveiliging, en de inzet van de politie, het nemen van maatregelen ter voorkoming van openbare ordeverstoring en veiligheid en het crowdmanagement. De gemeente weegt af, of de politie als adviseur wordt betrokken; in de praktijk gebeurt dit bij vrijwel ieder evenement.

Voor beveiliging van evenementen mag alleen een bedrijf ingeschakeld worden, dat beschikt over een vergunning van de minister van Justitie en Veiligheid. Een dergelijk bedrijf moet voldoen aan de eisen die door de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus worden gesteld en beschikt met de vergunning ook over het verplichte ND nummer (Nederlandse Dienstnummer).



Hoofdstuk 5: Gemeentelijke ondersteuning van evenementen

De gemeente beschikt over verschillende instrumenten, die kunnen worden ingezet voor het ondersteunen van evenementen: subsidies, verzekeringen, diensten en materialen en informatievoorziening. Deze instrumenten willen we zo effectief mogelijk inzetten voor evenementen die bijdragen aan onze doelstellingen en de gemaakte strategische keuzes.

5.1 Ondersteuning van evenementen met subsidies

Evenementen die van belang zijn voor de gemeente en waarvan is vastgesteld, dat ze een vitale en cruciale functie vervullen in de gemeentelijke culturele infrastructuur, kunnen een subsidie ontvangen.

Uit het subsidiejaarprogramma 2024 volgt, dat een bijdrage kan worden verleend aan culturele, evenementen of soortgelijke activiteiten, georganiseerd door Terschellinger instellingen, wanneer die de draagkracht van de organisatie te boven gaat. Voorwaarde is dat een dergelijk evenement openstaat voor alle Terschellingers. Evenementen of soortgelijke activiteiten, die geheel of grotendeels gericht zijn op toerisme, worden financieel niet ondersteund.

5.2 Ondersteuning van evenementen met diensten en materialen

De gemeente stelt kennis en capaciteit ter beschikking bij evenementenorganisatoren. De gemeente ondersteunt die groep bij het aanvraag- en realisatieproces van evenementen. De hulp blijft niet beperkt tot de gemeentelijke toestemmingen, maar ook wordt doorverwezen naar de contactpersonen bij de provincie voor de provinciale toestemmingen. Daarnaast is recent een praktische handleiding met stappenplan opgesteld voor evenementenorganisatoren: 'Alles over aanvragen van een evenementenvergunning'. Verder is er een standaard format voor een draaiboek/ veiligheidsplan. Dat format kan door de evenementenorganisatoren worden ingevuld.

Daarnaast worden voor braderieën of verschillende evenementen (Berenloop, Kermis, Oerol) wegafzettingen of verkeersborden door de buitendienst geplaatst.

5.2.1 Actiepunt

Uit de aanbevelingen van de Stichting Terschelling Circulair Projectgroep verduurzaming evenementen Terschelling volgt als speerpunt om het vervoer van materialen naar het eiland te beperken. Mede gelet op het belang van duurzaamheid, dat als aandachtspunt wordt genoemd in de Streekagenda Waddeneilanden en de gemeentelijke evenementenvisie, zal worden onderzocht of er behoefte bestaat aan het verstrekken van materialen aan niet commerciële organisatoren of organisatoren van kleinere evenementen en of het mogelijk is om deze door de gemeente ter beschikking te stellen.

5.3 Ondersteunen van evenementen via een collectieve verzekering

De gemeente heeft een verzekering afgesloten voor vrijwilligers ten behoeve van vrijwilligers. De vrijwilligersverzekering is afgesloten, om niet het risico te lopen dat organisaties en hun vrijwilligers onvoldoende of niet verzekerd zijn. De verzekering is bedoeld voor de vrijwilliger die in min of meer

organisatorisch verband niet verplicht en onbetaald werk doet, met een maatschappelijk belang voor anderen en /of de samenleving, mantelzorgers en maatschappelijke stagiaires.

De gemeente gaat onderzoeken of voor kleinere maatschappelijke evenementen een collectieve evenementenverzekering kan worden afgesloten. Dit betekent, dat deze organiserende clubs en verenigingen geen aparte evenementenverzekering hoeven af te sluiten. De verzekering biedt een gemaximeerde dekking voor aansprakelijkheid, materiaal, ongevallen, kasgeld, persoonlijke eigendommen en rechtsbijstand.

5.3.1 Actiepunt

De gemeente gaat onderzoeken of voor kleinere evenementen een collectieve evenementenverzekering kan worden afgesloten.

5.4 Communicatie

Een communicatieplan draagt bij aan een heldere en transparante overheid, iedereen weet wat men kan verwachten en eventueel daar tijdig op anticiperen. Dat geldt niet alleen voor de evenementenorganisatoren, maar ook de bewoners. De huidige informatie op de website is vooral gericht op APV-vergunningverlening. Deze informatie wordt verbreed naar zoveel mogelijk informatie die de gemeente over evenementen beschikbaar heeft, die inzichtelijk wordt vormgegeven voor de website.³¹

Daarnaast bestaat in de klankbordgroep een wens om onderling meer samen te werken. Met de klankbordgroep kan worden nagedacht of en hoe de gemeente hierin een stimulerende rol wil en kan spelen.³²

5.4.1 Communicatie

Met de klankbordgroep wordt nagedacht of en hoe de gemeente een stimulerende rol kan spelen bij de kennisuitwisseling tussen gemeente en evenementenorganisatoren en evenementenorganisatoren onderling.

³¹ Denk bijvoorbeeld aan een overzicht van regelgeving, de locatieprofielen, mogelijk benodigde vergunningen, informatie over de (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit, de betrokkenheid van de raad, mogelijke participatie en verwijzingen naar de websites van andere betrokken partners (de provincie en Staatsbosbeheer), stappenplannen (visueel opgemaakt via blokkenschema's) voor het verkrijgen van vergunningen e.d.

³² Denk aan het ontwikkelen van een (besloten) digitaal platform voor evenementenorganisatoren, waar alle informatie van de gemeentelijke website naar wordt doorgelinkt, maar waar ook evenementenorganisatoren kennis kunnen delen.

5.5 Kosten; leges en precario

Evenementenorganisatoren betalen voor de kosten die de gemeente maakt om een vergunningsproces te doorlopen en de aanvraag, met deels verplichte bescheiden, te toetsen. Voor het in behandeling nemen van de aanvraag voor een evenementenvergunning, verkeersbesluiten en –onthefingen en omgevingsvergunning worden leges in rekening gebracht.

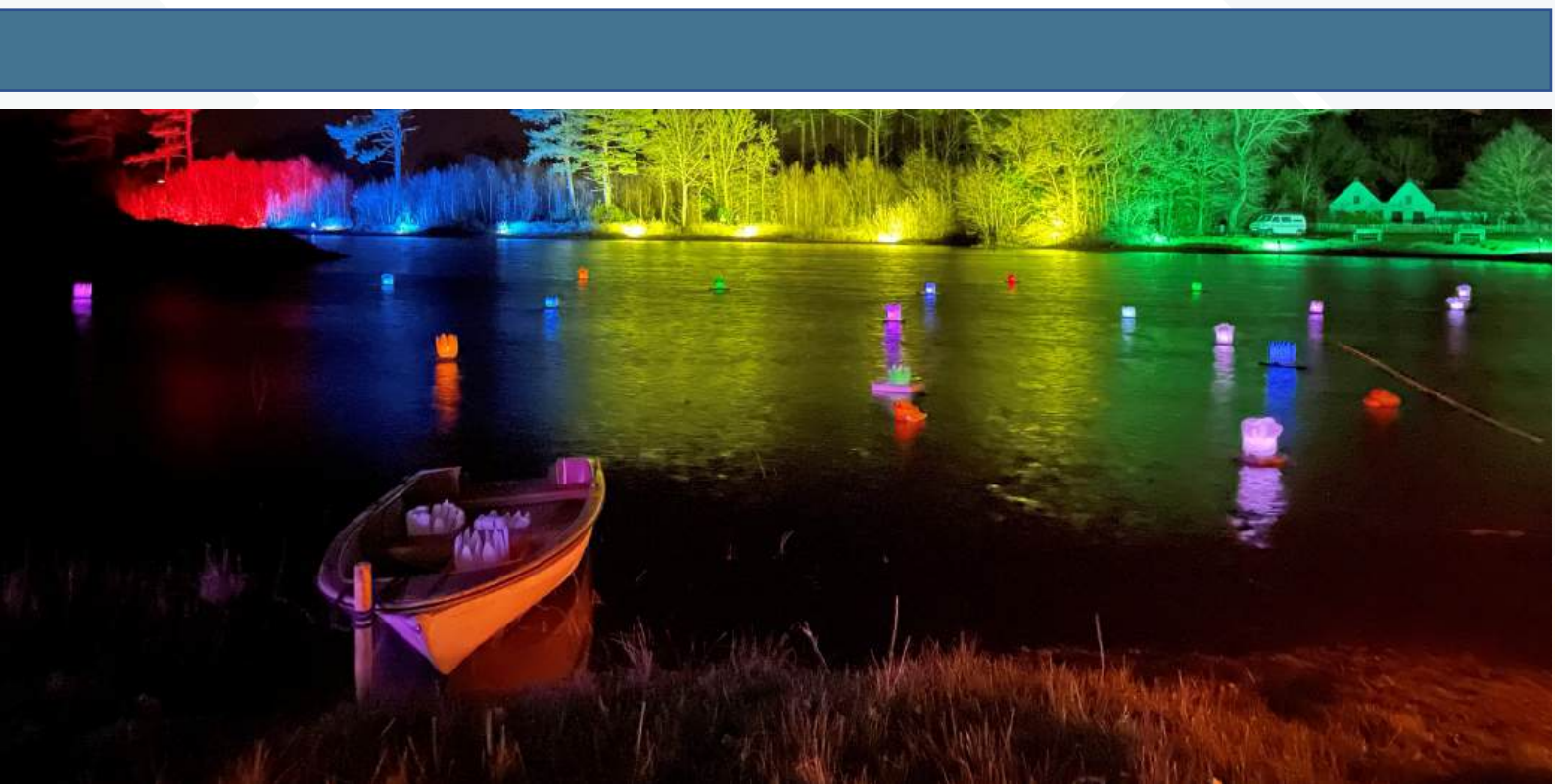
De legeskosten staan opgenomen in de legesverordening van de gemeente Terschelling, deze wordt jaarlijks aangepast. Het vaststellen van de legesverordening is de bevoegdheid van de gemeenteraad.

De hoogte van de legeskosten voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die voor nieuwe, grote evenementen moet worden verleend, bedraagt circa € 4.700,- (prijsspeil legesverordening 2024). De kosten voor het aanvragen van een evenementenvergunning op grond van de APV liggen laag; circa € 18,- (prijsspeil 2024). Onderzocht wordt of de legeskosten voor de APV-vergunning, gelet op de werkzaamheden die nodig zijn voor het beoordelen van een vergunning voor een nieuw groot evenement, kunnen worden gedifferentieerd.

Daarnaast kan belasting worden geheven voor het hebben van voorwerpen, bijvoorbeeld een tent, op gemeentegrond (precario). Op dit moment wordt niet standaard precario geheven voor het organiseren van evenementen.

5.5.1 Actiepunt

Onderzocht zal worden of de hoogte van de legeskosten kan worden gedifferentieerd door de legeskosten voor APV-evenementenvergunningen voor nieuwe, grote evenementen te verhogen.



Hoofdstuk 6: Procedurele eisen

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt het uniforme kader voor het behandelen van een vergunningaanvraag. Daarin zijn bijvoorbeeld regels opgenomen over het indienen en behandelen van een aanvraag tot een vergunning en algemene regels over bezwaar en beroep. Aanvullend daarop kent de APV van de gemeente Terschelling specifieke nadere regels over evenementen en een eigen gedragslijn voor het behandelen van aanvragen. Daarnaast kent het omgevingsplan van rechtswege eigen regels over de indieningseisen en beoordelingsregels voor de omgevingsplanactiviteiten. Tot het moment waarop deze eisen zijn opgenomen in een omgevingsplan, gelden landelijke standardeisen. In het omgevingsplan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld, kunnen deze echter worden toegespitst op de lokale situatie.

6.1 De procedure

Een groot muziekfestival met vele duizenden bezoekers valt onder de definitie van een evenement, maar ook een buurtfeest is een evenement. Om de veiligheid te garanderen, zijn niet in alle gevallen dezelfde maatregelen van toepassing en wordt in het toetsingskader voor het verlenen van een APV-evenementenvergunning de ruimte geboden om - gelet op de aard en omvang van evenementen - nadere indieningsvereisten en afwegingen te maken.

Overwogen kan worden om evenementen in het omgevingsplan vergunningvrij te maken op het moment dat ze aan de algemene regels uit het locatieprofiel voldoen. In dat geval is vanuit de gemeente alleen een vergunning nodig op grond van de APV. Daarmee wordt de regeldruk voor kleinere evenementen teruggebracht en vooraf meer inzicht gegeven in waar welke evenementen kunnen plaatsvinden.

6.1.1 Actiepunten

Bij het opstellen van een evenementenomgevingsplan, onderzoeken of het mogelijk is om evenementen in het omgevingsplan vergunningvrij te maken op het moment dat ze aan de algemene regels uit het locatieprofiel voldoen.

6.2 Samenlopende aanvragen

Het kan gebeuren, dat meerdere aanvragen voor het houden van een evenement worden ingediend voor dezelfde locatie, datum en tijd; deze worden aangemerkt als samenlopende aanvragen.

Dat wil nog niet direct zeggen dat deze evenementen niet gelijktijdig door kunnen gaan. Dat is pas het geval, als deze evenementen elkaar negatief beïnvloeden, denk bijvoorbeeld aan objecten die op dezelfde plaats gepland zijn, onvoldoende capaciteit voor het aantal bezoekers, of het niet garanderen van bereikbaarheid voor de hulpdiensten, evenementen die thematisch niet bij elkaar passen, of waarvan de geluidsniveaus of muziekstijlen elkaar beïnvloeden. In dat geval spreken we over concurrerende aanvragen.

Bij samenlopende aanvragen is in het evenemententoezichtskader opgenomen, dat de burgemeester dient te besluiten of deze evenementen zonder problemen vergund zouden kunnen worden. Is dat het geval, dan kunnen zij alleen in de beoordeelde vorm doorgaan.

Is dat niet zo, dan is sprake van concurrerende aanvragen. In dat geval is in potentie sprake van een schaarse vergunning. Een schaarse vergunning is een vergunning waarvan er maar één of een beperkt aantal kan worden verleend, terwijl er meer potentiële gegadigden zijn.³³ Daarom moet het gemeentebestuur deze rechten verdelen.³⁴ Het verdelen van schaarse rechten zal in belang toenemen. Niet alleen omdat het college daarvoor kiest, maar ook door de Dienstenrichtlijn, die steeds ruimere toepassing kan krijgen. Het verdelen van schaarse rechten is echter juridisch complex en leidt mogelijk tot meer juridische strijd, omdat belangen groot zijn.

Schaarse rechten spelen overigens op meer beleidsterreinen dan evenementenvergunningen, denk bijvoorbeeld aan standplaatsen, markten, speelautomatenhallen, enz. Uit rechtspraak volgt, dat schaarse vergunningen in het algemeen niet kunnen ontstaan, doordat de ruimte die (in dit geval) voor evenementen in een omgevingsplan is geboden (voorheen bestemmingsplan) wordt beperkt. De vaste jurisprudentielijn hierover luidt, dat omgevingsplannen geen besluiten zijn die schaarse rechten toebedelen. Omgevingsplannen kunnen wel territoriale of kwantitatieve schaarste creëren, maar het zijn zelf geen schaarse besluiten.³⁵

Uit het voorgaande blijkt dat vooralsnog alleen schaarse rechten in de vorm van evenementenvergunningen kunnen ontstaan. Voor het verdelen van die rechten zijn in het evenemententoetsingskader een verdelingssysteem en verdelingscriteria opgenomen.

6.3 Voorbereidingsprocedure

In het toetsingskader voor evenementen is opgenomen, dat evenementenvergunningen op grond van de APV voor nieuwe evenementen of evenementen met meer dan 2.000 bezoekers per dag via de Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3:4 Awb) naar het oordeel van de

³³ Er zijn 'natuurlijk' schaarse vergunningen en 'beleidsmatig' schaarse vergunningen. 'Natuurlijk' schaarse vergunningen zijn schaars vanwege de schaarste van beschikbare bronnen zoals de locatie.

³⁴ Uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt, dat in het Nederlandse recht een rechtsnorm geldt, die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Zie bv AbRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3125, AbRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:994, Rb Noord Holland, 19 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:7103. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen. Om gelijke kansen te realiseren, moet het bestuur een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria. Het bestuur moet hierover tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid scheppen, door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium, dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. Verder vloeit uit de hiervoor genoemde rechtsnorm voort, dat schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd, maar alleen tijdelijk kunnen worden verleend. De vergunninghouder wordt immers bij verlening voor onbepaalde tijd onevenredig bevoordeeld, omdat het voor nieuwkomers dan nagenoeg onmogelijk is om nog toe te treden tot de markt. Bij schaarse vergunningen voor een economische activiteit, zoals een evenement, zijn afwijkingen van deze eis niet goed denkbaar.

³⁵ AbRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4057 waarin de Afdeling oordeelde over bestemmingsplan dat een casino mogelijk maakte ten behoeve van Van der Valk, terwijl er meer gegadigden waren. De concurrent betoogde dat een daarvoor benodigde zorgvuldige en rechtszekere verdelingssystematiek ontbrak.

burgemeester kunnen worden voorbereid. De overige evenementenaanvragen doorlopen de reguliere procedure uit de Awb. Deze uitgebreide procedure heeft als voordeel, dat eerst een ontwerpvergunning ter inzage wordt gelegd waarop belanghebbenden kunnen reageren met een zienswijze, voordat op de aanvraag wordt besloten.

Voor de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, geldt de regeling die is voorgeschreven in de Omgevingswet. Op grond van art. 16.62 Omgevingswet geldt in principe de reguliere procedure. Indien de aanvrager verzoekt of instemt met de voorbereiding van de aanvraag met de uitgebreide procedure, kan het college de uitgebreide procedure toepassen (art. 16.55 Ow). Voor de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan het college op grond van art. 16.55 Omgevingswet per geval besluiten om deze met de uitgebreide procedure voor te bereiden.

6.4 Beoordelingsregels

De APV Terschelling 2021 beschrijft wat wordt verstaan onder een evenement, wanneer een evenement vergunningplichtig is, of wanneer kan worden volstaan met een melding. Ook zijn in de APV-beoordelingsregels voor deze vergunningen opgenomen. Deze worden verder toegelicht in het evenemententoetsingskader. Ook kent de APV-beoordelingsregels voor de overige APV-vergunningen.

Voor de omgevingsvergunningen kent de Omgevingswet in art. 8.0a Besluit kwaliteit leefomgeving beoordelingsregels. In een op te stellen omgevingsplan zullen deze verder worden uitgewerkt.

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit kent de Omgevingswet de beoordelingsregels opgenomen in artt. 8.0a en 8.0b Besluit kwaliteit leefomgeving. Het college kan in de afweging of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, beoordelen of het evenement kan worden toegestaan.

Indien de gemeenteraad een categorie evenementen heeft aangewezen als categorieën waarvoor de raad advies moet uitbrengen aan het college, dan kan ook de gemeenteraad over de vraag, of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, een bindend advies uitbrengen. Het college is verplicht dit advies over te nemen.

6.5 Beoordelingsregels die voor meerdere vergunningen gelden (geluid, parkeren, verkeersaantrekkende werking)

6.5.1 Geluid

Er worden veel soorten evenementen met versterkt geluid georganiseerd, denk aan film- of sportevenementen of strandfeesten. Geluid draagt vaak in belangrijke mate bij aan de beleving van het evenement. Geluid kan tot overlast bij de bewoners in de omgeving leiden en ongewenste impact op de natuur en leefomgeving hebben. Deze tegenstrijdige belangen moeten zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen met goed gemotiveerde uitleg van die afweging. Er zijn hiervoor

geen landelijke regels waarbij de gemeente kan aansluiten, zo staan er bijvoorbeeld geen instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving voor het opstellen van een omgevingsplan.

Dat wil zeggen, dat de gemeente zelf geluidsnormen hiervoor moet ontwikkelen. Zorgvuldig onderzoek naar feiten en omstandigheden vormt daarvoor de basis. Geluid dient zowel bij de APV-vergunningen, als in locatieprofielen in het omgevingsplan, of bij het verlenen van een omgevingsvergunning te worden meegewogen. Daarvoor dient beleid te worden opgesteld. Uitgangspunten voor dit geluidsbeleid zijn:

- er mag niet meer geluid worden gemaakt dan strikt noodzakelijk is en zo kort mogelijk en altijd binnen de gestelde begin- en eindtijden en de geluidsnorm in de vergunning;
- een evenement, inclusief opbouw en afbouw, mag geen onnodige overlast veroorzaken voor mens en natuur, dus ook o.a. het transport, het laden en lossen, het bouwen en opbouwen en overige werkzaamheden in aanloop naar en na afloop van het afbouwen en opruimen;
- in de normstelling moet rekening worden gehouden met het Terschellinger karakter; het eiland van rust en ruimte;
- geluidsnormen per locatie en voorwaarden voor het beperken van geluidsoverlast ontwikkelen voor kleinere en grotere evenementen.

Dit beleid kan worden betrokken bij het verlenen van APV-vergunning of ontheffing en het opstellen van de locatieprofielen en de omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

6.5.1.1 Actiepunt

Er wordt een overkoepelend geluidsbeleid ontwikkeld op basis van de bovengenoemde actiepunten.

6.5.2 Parkeren en verkeer

Als gemeenten evenementen toelaten in het omgevingsplan, kan dat leiden tot extra verkeer en behoefte aan parkeerplekken voor auto's en fietsen. Zowel het verkeer naar als het parkeren bij de locatie moeten goed inpasbaar zijn op de evenementenlocatie. Ook moet rekening gehouden worden met de capaciteit van de veerboot voor het vervoeren van bezoekers vanaf de wal. Aan de hand van het gemeentelijke parkeerbeleid kan bepaald worden, of er voldoende ruimte is om het parkeren op te lossen. Ook hiervoor zijn geen landelijke regels. Verkeer en parkeren dienen zowel bij de APV-vergunningen als in locatieprofielen in het omgevingsplan of bij het verlenen van een omgevingsvergunning te worden meegewogen. Daarvoor dient beleid te worden opgesteld, en gelden de volgende uitgangspunten:

- inzicht verkrijgen in de verkeersaantrekkende werking en parkeerbehoefte bij kleinere en grotere evenementen;
- standaardiseren van de verkeersaantrekkende werking en parkeernormen voor kleinere evenementen en ontwikkelen van voorwaarden;
- uitgangspunt is dat voldoende parkeerplaatsen voor fietsen en auto's beschikbaar zijn op of in de directe nabijheid van het evenemententerrein;

- voor alle vervoersmodaliteiten en tijdens de gehele duur van het evenement dient voldoende ruimte beschikbaar te zijn om het verkeer af te wikkelen en het parkeren op te kunnen lossen.

Dit beleid kan worden betrokken bij het verlenen van APV-vergunningen en het opstellen van de locatieprofielen en de omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, maar mogelijk ook bij het beoordelen van de evenementen in het kader van de evenementenkalender.

6.5.2.1 Actiepunt

Er wordt een overkoepelend parkeer- en verkeersbeleid ontwikkeld op basis van de bovengenoemde actiepunten.

6.6 Bibob

Het college kan de omgevingsvergunning voor onder meer een omgevingsplanactiviteit weigeren, indien de aanvraag in strijd is met de voorwaarden bedoeld in art. 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob).

Bij nieuwe evenementen, waarbij meer dan 2.000 bezoekers worden verwacht en andere, indien daarvoor gronden zijn, is in het toetsingskader opgenomen dat de burgemeester in dat geval kan besluiten voorafgaand aan een evenement een Bibob-toets uit te voeren. In dat geval zal de toets onderdeel zijn van het proces van vergunningverlening. Als er indicatoren zijn, die maken dat er mogelijk gevaar is dat de burgemeester met deze vergunning criminele activiteiten faciliteert, kan advies worden gevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob. Mocht ook daar de toets negatief uitvallen (ernstig gevaar), dan zal geen evenementenvergunning verleend worden.

In dergelijke gevallen kan ook het college op grond van art. 5.31 Omgevingswet besluiten de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit te weigeren.



Hoofdstuk 7: Toezicht en handhaving

Ook is het handhavingsbeleid van de gemeente Terschelling van toepassing op het zonder vergunning organiseren van evenementen, of het overtreden van vergunningvoorschriften. Daarin zijn bedragen opgenomen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Het overtreden van deze regels heeft een prioriteit 2 gekregen. Dat wil zeggen dat (net als bij de overtredingen die een prioriteit 1 hebben gekregen) ervoor is gekozen om deze regels als eerste te handhaven.

Uit paragraaf 2.5 volgt dat er in 2022 een onderzoek naar de stand van toezicht en handhaving door de gemeente Terschelling in opdracht van Gemeenschappelijke rekenkamercommissie Waddeneilanden is uitgevoerd. Uit dit onderzoek is nog steeds relevant, dat het aandachtspunt omtrent de capaciteit voor toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein in verhouding tot de problematiek (te) beperkt is. En de gestelde prioriteiten in het beleid Helder Handhaven zijn te weinig selectief; er zijn te veel onderwerpen met een hoge prioriteit om met de beschikbare capaciteit te worden uitgevoerd.

De gemeente beschikt overeen toezichthouder/boa Bijzondere wetten voor 20 uur per week en een toezichthouder Omgevingswet voor 14 uur per week. De ondercapaciteit, die in het rapport van de gemeenschappelijke rekenkamers is gesignaleerd, is nog niet opgelost. Bovendien is de capaciteit afhankelijk van één toezichthouder, en daarmee is dit een kwetsbare functie. Dit aandachtspunt is nog steeds relevant.

Bij het toezicht op evenementen zijn verschillende instanties betrokken. Hieronder is uitgewerkt hoe het toezicht grofweg is verdeeld.

Wie	Waarop	Hoe
Veiligheidsregio Fryslân - Brandweer	Brandveiligheid van o.a. bakkramen, tenten, overkappingen, evenemententerreinen en gebouwen, blusmiddelen, energievoorzieningen en toezien op bereikbaarheid van calamiteitenroutes, etc.	Zelfstandig of op verzoek toezicht tijdens het inrichten van het evenemententerrein. Handhaving ligt bij burgemeester.
Veiligheidsregio Fryslân - GHOR	Gezondheidsrisico's, inzet EHBO/evenementenzorgverleners, sanitaire voorzieningen, RAV Ambulance zorg, medische hulpmiddelen, maatregelen bij extreme weersomstandigheden, etc.	Zelfstandig of op verzoek toezicht tijdens het inrichten van het evenemententerrein. Handhaving ligt bij burgemeester.
Politie	Openbare orde en veiligheid o.a. crowdmanagement, verdovende middelen en wapens, beveiliging, verkeersregelaars, alcohol etc.	Strafrechtelijk toezicht houden en handhaven; handelen op basis van terechte klachten en het eventueel doorgeven

		daarvan aan de relevante dienst of afdeling Burgemeester kan bij bepaalde overtredingen ook handhavend optreden.
Provincie Fryslân	Toezicht op stiltegebieden, flora- fauna-activiteiten (soortenbescherming) en Natura 2000-activiteiten (gebiedsbescherming)	Zelfstandig of op verzoek toezicht tijdens het inrichten van het evenemententerrein (door omgevingsdienst de FUMO)
Wetterskip Fryslân	Toezicht op bescherming van de waterkering (dijken) tijdens evenementen die zich daar afspelen.	Zelfstandig of op verzoek toezicht tijdens het inrichten van het evenemententerrein.
Rijkswaterstaat	Toezicht op kustonderhoud/bescherming primaire waterkering van Terschelling (duinen) Ook tijdens evenementen in de duinen/op of nabij een strandovergang	Zelfstandig of op verzoek toezicht houden voor, tijdens en na het evenement. Op basis van de Landelijke Handhavingsstrategie bepaalt het bevoegd gezag welke instrumenten zij gaat inzetten om de ongewenste situatie ongedaan te maken.
Staatsbosbeheer	APV van Terschelling (voor aangewezen SBB boa's) Toezicht op het realiseren/ behouden van de beheerdoelstellingen van een natuurgebied tijdens evenementen. Denk aan optreden tegen loslopende honden, roken/vuur stoken, strandrijden buiten seizoen, beschermen strandbroeders, mountainbiken buiten de routes, paardrijden buiten ruiterspaden, illegale feestjes, afvaldumpingen en crossers etc.	Zelfstandig of op verzoek toezicht houden voor, tijdens en na het evenement.

Toeziethouder/ Boa bijzondere wetten	Schouw terrein voor en na het evenement Naleving van de voorschriften van de evenementenvergunning voorafgaand en tijdens het evenement Drankverstrekking en gebruik door 18-minners/ wederverstrekking.	Zelfstandig of op verzoek toezicht houden voor, tijdens en na het evenement. Handhaving ligt bij burgemeester of bij het college van B&W.
Toeziethouder Omgevingswet gemeente Terschelling	Toeziethouder op bouwwerken als tribunes en grote tenten op veiligheid, noodverlichting, podia, stoelen, etc.	Zelfstandig of op verzoek toezicht houden tijdens het inrichten van het evenemententerrein Handhaving ligt bij het college van B&W.

7.1 Actiepunt

Onderzoeken of de capaciteit ten aanzien van het houden van toezicht op evenementen en het handhaven van de naleving van de regels kan worden uitgebreid.



Hoofdstuk 8: Actiepunten

In het voorgaande is een aantal actiepunten gesignaleerd, die in het vervolg kunnen worden opgepakt, deze zijn voor de overzichtelijkheid hieronder opgenomen. Tevens is opgenomen welke activiteiten de hoogste prioriteit hebben (1), die op de middellange termijn moeten worden opgepakt (2) en op de lange termijn kunnen worden uitgevoerd (3). De activiteiten die de hoogste prioriteit hebben, zouden bij voorkeur in 2025 moeten worden opgepakt.

ACTIEPUNTEN OMSCHRIJVING		Prioriteit	Wie
ACTIEPUNTEN FYSIEKE LEEFOMGEVING			
1.	Het opstellen van een paraplu-omgevingsplan voor het thema evenementen waarin locatieprofielen worden opgenomen voor locaties waar regelmatig evenementen plaatsvinden. De voorwaarden worden zoveel mogelijk in een beleidsnota opgenomen, zodat deze eenvoudig na een evaluatie kunnen worden herijkt. Daarmee wordt de regeldruk teruggebracht, omdat voor die evenementen geen omgevingsvergunning noodzakelijk is. De locatieprofielen worden opgesteld in een participatieproces met belanghebbenden.	1	Gemeenteraad stelt vast, college bereidt voor
2.	Er wordt geluidsbeleid ontwikkeld op basis van de in deze beleidsnota opgenomen uitgangspunten.	1	Gemeenteraad stelt vast, college bereidt voor
3.	Er wordt parkeer- en verkeersbeleid ontwikkeld op basis van de in deze beleidsnota opgenomen uitgangspunten.	1	Gemeenteraad stelt vast, college bereidt voor
4.	Nieuwe, grootschalige evenementen (meer dan 2.000 bezoekers per dag) worden toegevoegd als categorie waarvoor de gemeenteraad heeft besloten dat - alvorens het college een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan verlenen - eerst een advies aan de raad gevraagd dient te worden en als categorie waarvoor intensieve participatie moet plaatsvinden.	1	Gemeenteraad stelt vast, college bereidt voor
5.	Bij iedere omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor een evenement, vragen om de schriftelijke toestemming van de grondeigenaar.	1	College

ACTIEPUNTEN PRIVAATRECHT

6.	Er wordt een standaardgebruiksovereenkomst opgesteld, die alleen voor details op de locatie hoeft te worden ingevuld. Deze overeenkomst wordt gedeeld op de website, zodat derden daarvan kennis kunnen nemen.	3	Ambtelijk
7.	Onderzoeken of er behoefte bestaat aan het verstrekken van materialen aan niet-commerciële organisatoren of organisatoren van kleinere evenementen en of het mogelijk is om deze vanuit de gemeente ter beschikking te stellen.	3	Ambtelijk
ACTIEPUNTEN APV EVENEMENTENVERGUNNING			
8.	Onderzoeken of meer kleine evenementen onder een meldingsplicht kunnen worden gebracht	2	Burgemeester
9.	Onderzoeken of de capaciteit ten aanzien van het houden van toezicht op evenementen en het handhaven van de naleving van de regels kan worden uitgebreid.	2	Burgemeester en college
10.	Overleg met Staatsbosbeheer over samenwerking tijdens vergunningprocedure en erna te bespreken. Denk bijvoorbeeld aan het samen uitvoeren van de schouw van het terrein voor en na een evenement	2	Burgemeester
OVERIGE ACTIEPUNTEN			
11.	De gemeente gaat onderzoeken of voor kleinere evenementen een collectieve evenementenverzekering kan worden afgesloten.	2	Ambtelijk
12.	Met de klankbordgroep wordt nagedacht, of en hoe de gemeente een stimulerende rol kan spelen bij de kennisuitwisseling tussen gemeente en evenementenorganisatoren en evenementenorganisatoren onderling.	2	Ambtelijk
13.	Onderzocht zal worden, of de hoogte van de legeskosten kan worden gedifferentieerd door de legeskosten voor APV-evenementenvergunningen voor nieuwe, grote evenementen te verhogen in de Legesverordening.	3	Gemeenteraad stelt vast, college bereidt voor
14.	Aanbevolen wordt om het Horecabeleid nog eens tegen het licht te houden en alle belangen rond dit onderwerp opnieuw af te wegen.	3	College