

Rekenkamerrapport | Vergunningenbeleid gemeente Leeuwarden

Kenmerk

Aan de gemeenteraad.

Op 18 september 2019 heeft de gemeenteraad van Leeuwarden een motie aangenomen waarin de raad de Rekenkamer van Leeuwarden verzocht een onderzoek te verrichten naar de vergunningverlening voor festivals.

De raad stelt daar vast dat ‘er al enige tijd van meerdere kanten kritiek wordt geuit op de (procedure van de) vergunningen- en ontheffingenverlening rond festivals’. Daarnaast zijn er in de ogen van de raad ‘twijfels ontstaan over de doelmatigheid’ van die vergunningen- en ontheffingenverlening ‘gelet op de juridische kosten’. De raad onderbouwt het verzoek aan de rekenkamer met de stelling dat het noodzakelijk is dat de gemeenteraad vanuit haar controlerende en budgethoudende taak zicht heeft op de vraag of de vergunningen- en ontheffingenverlening voor festivals transparant, rechtmatig en doelmatig gebeurt. Daarnaast is het in de ogen van de raad van belang dat, gelet op de belangen van alle betrokkenen, onafhankelijk onderzoek ter zake verricht wordt. De uitkomsten van het onderzoek, tenslotte, kunnen gebruikt worden om de werkwijze rond de vergunningen en ontheffingen in de toekomst te optimaliseren.

Het concrete verzoek aan de rekenkamer luidt:

- onderzoek te doen naar de vergunningen- en ontheffingenverlening aan festivals van de afgelopen jaren;
- daarbij te kijken naar de rol van de ambtelijke organisatie, college en raad;
- waar aan de orde, aanbevelingen te doen voor verbetering van het proces van vergunningen en ontheffingenverlening.

Op basis van een kort vooronderzoek komt de Rekenkamer tot een nadere precisering van het onderzoeksobject. Waar in de motie van de raad sprake is van ‘de (procedure van de) vergunningen- en ontheffingenverlening rond festivals’ spitst de Rekenkamer het onderzoeksobject toe op ‘de vergunningen- en ontheffingenverlening voor festivals in de Groene Ster’.

Conclusies uit het onderzoek

De rekenkamer trekt de volgende conclusies:

1. Het beleid inzake de vergunningen- en ontheffingsverlening is als rechtmatig te kwalificeren. Wetten of regels worden niet (doelbewust) overschreden. Wel moet worden vastgesteld dat bij gelegenheid de grenzen van het recht worden opgezocht en ook worden overschreden.

2. In grote lijnen is de vergunningen- en ontheffingsverlening effectief (en adequaat). Tussen 2014 en 2019 heeft het beleid geleid tot een opeenvolging van succesvolle en drukbezochte festivals. De vergunningen en vooral de geluidsontheffing waren te ruim en zorgden voor veel overlast. Maar in de jaren daarna verlopen de festivals, met uitzondering voor 'het geluid', zonder al te veel grote problemen. De Rekenkamer stelt in dat kader vast dat het proces van 'learning by doing' een hoge mate van effectiviteit kent.
3. Minder effectief is het beleid *in termen van de effecten van het beleid* waar het de overlast en hinder voor omwonenden (in de meest brede zin van het woord) betreft. Responsiviteit op de daar genoemde aspecten zijn in het latere traject, vanaf 2016 grotendeels nog slechts terug te vinden in de inhoud van de juridische procedures. En in het kader van de 'strategie van aanpassing met tegenzin' wordt daar slechts in heel defensieve wijze op gereageerd.
4. Voor het traject waarbinnen, op aandrang van de rechter op 18 juli 2017, gezocht zou moeten worden naar een gezamenlijke oplossing laat in de ogen van de Rekenkamer de responsiviteit te wensen over. De gemeente Leeuwarden staat nauwelijks open voor een echte dialoog waarbinnen een oplossing gezocht zou kunnen worden voor de aanhoudende reeks van juridische procedures.
5. Er zijn ongetwijfeld extra kosten gemaakt in het kader van vergunningen- en ontheffingenverlening voor evenementen in de Groene Ster als gevolg van het opzoeken van de geluidsgrenzen en het traject tot het zoeken naar een gezamenlijke oplossing naar aanleiding van de oproep van de rechter op 18 juli 2017. Deze vormen naar inschatting van de Rekenkamer evenwel een bescheiden aandeel van de reguliere kosten.
6. Hoewel aanvankelijk sprake is van een hoge mate van transparantie richting de gemeenteraad, getuige de regelmatige agendering van de gang van zaken rond de festivals in de Groene Ster in 2014 en 2015 neemt die transparantie in de loop der tijd af. Vanaf het moment dat de juridische procedures op gang komen, van uitspraken van de Adviescommissie bezwaarschriften van de gemeente Leeuwarden, de daaropvolgende besluiten van het college van B&W inzake de adviezen van de commissie, tot de voorlopige voorzieningen en beroepsprocedures van de Rechtbank Noord-Nederland wordt de gemeenteraad niet of nauwelijks geïnformeerd.

Aanbevelingen uit het onderzoek

Uit de conclusies volgt een aantal aanbevelingen van de rekenkamer, deels gericht aan de raad en deels aan het college:

1. De raad kan beter worden geïnformeerd. Uit de rapportage blijkt dat er diverse belangrijke momenten waren, waarop dat indringender mogelijk was

geweest. Dat is niet alleen een verantwoordelijkheid van het college. De raad moet daarbij ook zelf een meer actieve rol spelen.

2a. Ten aanzien van de nieuw gekozen route voor het verlenen van vergunningen en ontheffingen voor evenementen in de Groene Ster door middel van een partiële herziening van het bestemmingsplan is het raadzaam het tijdpad voor een dergelijke oplossing scherp in de gaten te houden. Het advies van de Commissie voor de Milieueffectrapportage laat nog vele vragen open en doet, op zijn minst, vermoeden dat de route naar het regelen van vergunningen en ontheffingen langs die weg nog de nodige tijd vraagt.

2b. De route van het bestemmingsplan lijkt te leiden tot een als het ware in beton gegoten normenkader met specifieke (geluids-)normen en festivaltijden. Feitelijk worden de geluidsregels die de raad mogelijkheden bieden om de normen, op basis van geluiden uit de stad en maatschappelijke/landelijke/juridische ontwikkelingen aan te passen nu voor vele jaren onwrikbaar.

2c. Het is raadzaam na te gaan of het formuleren van meer algemene ijkpunten en duidelijke procedures over de wijze waarop je binnen de ruimte die een nieuw bestemmingsplan biedt evenementen kunt organiseren niet een zinvol alternatief vormt voor het te strik vastleggen van normen.

2d. Een dergelijk alternatieve benadering zou meer ruimte bieden aan het steviger verankeren van de uitgangspunten van 'andere overheid' binnen het vergunningen en ontheffingenbeleid. Meer concreet verwijst dat naar de inbreng van burgers in het algemeen, en in het bijzonder in termen van overlast en hinder, de zeggenschap van burgers bij het invullen van concrete aspecten van festivals, alsmede de wijze waarop wordt omgegaan met juridische uitspraken en de rechtszekerheid van burgers en partijen van burgers. Laat burgers in dorpen en kleine gemeenschappen zelf hun (normen)kaders vaststellen. Zeker wanneer er geen conflicterende belangen zijn.

2e. In dat licht verdient het aanbeveling de voor- en nadelen van een 'strategie van aanpassen met tegenzin', mocht deze als toekomstige route gangbaar blijven (afhankelijk van de voortgang van de herziening van het bestemmingsplan voor de Groene Ster) nader in ogenschouw te nemen. Waarbij de in het rapport genoemde risico's (geformuleerd in termen van 'tunnelvisie') extra aandacht verdienen.

3. Houd bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen scherp oog voor meer actuele ontwikkelingen binnen de bredere maatschappelijke context van het evenementenbeleid. Daarbij valt te denken aan gezondheidsaspecten, het risico op gehoorbeschadiging en meer recentelijk de gevolgen van de coronapandemie, en de reeds genoemde trends binnen de verschuivende verdeling van verantwoordelijkheid en zeggenschap tussen overheid en samenleving.

Bestuurlijk wederhoor

De bestuurlijke reactie van het college van b. en w. is door hen beschikbaar gesteld en maakt geen onderdeel uit van het rapport. Dit in het kader van het ingediende verzoek om het experimenteerartikel (Rekenkamerverordening Artikel 13 lid 1-3) in te zetten voor het niet toepassen van bestuurlijk wederhoor voor dit betreffende onderzoek.

Advies

Het raadspresidium neemt geen standpunt in t.a.v. de aanbevelingen. In het conceptbesluit zijn de aanbevelingen van de rekenkamer verwoord in conceptbesluiten van de gemeenteraad. Deze kunnen naar inzicht van de raad geamendeerd of overgenomen worden.

Leeuwarden, 3 september 2020

Raadspresidium van Leeuwarden,

Mw. J. Bruijninx, vice-voorzitter,

Drs. F. van der Heide, griffier.

Nummer
RD

DE RAAD VAN DE GEMEENTE LEEUWARDEN;

- Gelezen het rapport ‘Vergunningenbeleid gemeente Leeuwarden, meer in het bijzonder de vergunningen- en ontheffingverlening voor festivals in de Groene ster’ van de Rekenkamer van Leeuwarden;
- Kennis te hebben genomen van de bestuurlijke reactie van het college van b. en w.
- Met inachtneming van het besprokene tijdens het open podium van 23 september 2020 en de politieke dialoog op 30 september 2020

BESLUIT:

Het college op te dragen, indachtig de toelichtingen op de aanbevelingen in het rekenkamerrapport:

1. Met een afvaardiging van de gemeenteraad het dossier rondom de partiele herziening bestemmingsplan Groene Ster te bespreken.
2. Daarbij de problematiek die speelt nader toe te lichten.
3. Daarbij aandacht te hebben voor actuele ontwikkelingen binnen de brede maatschappelijke context van het evenementenbeleid.
4. Daarbij toe te lichten hoe belangenafweging plaatsvindt.
5. Daarbij toe te lichten hoe betrokkenen in de proces worden gehoord.
6. Een procesvoorstel te maken voor het ontwerpbestemmingsplan Groene Ster inclusief tijdspad, waarbij recht wordt gedaan aan de aanbevelingen van de rekenkamer.
7. De raad over een half jaar na het nemen van het raadsbesluit te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van

voorzitter,

griffier.