

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4166

Datum uitspraak

16 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 maart 2022 heeft de burgemeester van Alkmaar de aanvraag van [appellante] om een evenementenvergunning buiten behandeling gesteld. [appellante] heeft op 15 december 2021 een aanvraag ingediend ter verkrijging van een vergunning voor het op 27 april 2022 organiseren van het evenement Oranje Koningsdag 2022 op het terrein P8 en P9 van het AFAS Stadion te Alkmaar. Op 25 februari 2022 heeft zij ook gevraagd het evenement te mogen houden op Koningsnacht. Op verzoek van de burgemeester heeft [appellante] op 7 maart 2022 aanvullende stukken ingediend. Op 15 maart 2022 heeft de burgemeester het voornemen kenbaar gemaakt de aanvraag buiten behandeling te stellen omdat de aangeleverde stukken onvoldoende en onvolledig waren. [appellante] kreeg tot uiterlijk 17 maart 2022 de tijd om de ontbrekende stukken aan te leveren maar heeft dit niet gedaan, waarna de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht buiten behandeling is gesteld.

Volledige tekst

202306979/1/A3.

Datum uitspraak: 16 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Eventoz B.V., gevestigd in Alkmaar,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 4 oktober 2023 in zaak nr. 22/2552 in het geding tussen:

Eventoz

en

de burgemeester van Alkmaar.

Procesverloop

Bij besluit van 22 maart 2022 heeft de burgemeester de aanvraag van Eventoz om een evenementenvergunning buiten behandeling gesteld.

Bij besluit van 15 april 2022 heeft de burgermeester het besluit van

22 maart 2022 herroepen en de vergunning in bezwaar alsnog geweigerd.

Bij uitspraak van 4 oktober 2023 heeft de rechtbank het door Eventoz daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Eventoz hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Eventoz heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 september 2024, waar Eventoz, vertegenwoordigd door haar [algemeen directeur], bijgestaan door mr. A.A. Westers, advocaat te Groningen, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. S. Smit, advocaat te Alkmaar, vergezeld door D. Kempenaar, mr. B. Schelingerhout en A. van Schouten, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Eventoz heeft op 15 december 2021 een aanvraag ingediend ter verkrijging van een vergunning voor het op 27 april 2022 organiseren van het evenement Oranje Koningsdag 2022 op het terrein P8 en P9 van het AFAS Stadion te Alkmaar. Op 25 februari 2022 heeft zij ook gevraagd het evenement te mogen houden op Koningsnacht. Op verzoek van de burgemeester heeft Eventoz op 7 maart 2022 aanvullende stukken ingediend. Op 15 maart 2022 heeft de burgemeester het voornemen kenbaar gemaakt de aanvraag buiten behandeling te stellen omdat de aangeleverde stukken onvoldoende en onvolledig waren. Eventoz kreeg tot uiterlijk 17 maart 2022 de tijd om de ontbrekende stukken aan te leveren maar heeft dit niet gedaan, waarna de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) buiten behandeling is gesteld.

2. Bij besluit op bezwaar heeft de burgemeester het besluit tot buitenbehandelingstelling herroepen en de aanvraag alsnog afgewezen. Aan de herroeping heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat de beslistermijn van 8 weken is overschreden en de aanvraag van Eventoz daardoor niet meer buiten behandeling kon worden gesteld. De burgemeester heeft de aanvraag van Eventoz alsnog inhoudelijk beoordeeld en de aanvraag afgewezen.

De burgemeester heeft hieraan het volgende ten grondslag gelegd. Oranje Koningsdag betreft volgens de Uitvoeringsregel Evenementen van de gemeente Alkmaar (hierna: Uitvoeringsregel) een hoog risico-evenement met een zeer grote impact op de directe omgeving en de stad en heeft regionale gevolgen voor het verkeer. Gelet op de omvang en impact van het evenement is het in het kader van de openbare orde en veiligheid van belang dat de aanvrager gegevens aanlevert die zowel wat betreft inhoud als onderlinge samenhang van goede kwaliteit zijn. In de Uitvoeringsregel is opgenomen dat de organisator primair

verantwoordelijk is voor een ordelijk en veilig verloop van het evenement en dus voor alles wat moet gebeuren in de aanloop naar, tijdens en na afloop van het evenement. Van de organisator wordt een zorgvuldige voorbereiding verwacht. Hieronder worden verstaan een tijdige en volledige aanvraag en een inventarisatie van de risico's.

De organisator is verantwoordelijk voor de veiligheid van het publiek, het personeel en de vrijwilligers en het nakomen van de aan de vergunning verbonden voorschriften. In de Uitvoeringsregel staat dat de organisator voldoende maatregelen op het gebied van veiligheid en beveiliging neemt om de veiligheid van bezoekers en omwonenden te waarborgen. Bij de aanvraag moet de organisator aantonen op welke wijze dit wordt gewaarborgd. Een complete aanvraag bestaat uit een veiligheids-, mobiliteits-, medisch-, calamiteiten- en beveiligingsplan met bijbehorende kaartmaterialen en inrichtingstekeningen.

Volgens de burgemeester is de door Eventoz ingediende aanvraag niet volledig. Zo ontbreekt bij het medisch plan het risicoprofiel van de bezoekers als basis voor het niveau van de in te zetten zorg, het aantal ingezette zorgverleners met bijbehorend zorgniveau, de bereikbaarheid van de EHBO-post voor hulpdiensten en de communicatie met de meldkamer.

De Veiligheidsregio heeft daarom meegedeeld geen advies uit te kunnen brengen over het medisch plan. Verder wijkt het mobiliteitsplan af van eerdere edities, zonder dat is gemotiveerd waarom dit is. Verder is er veel onduidelijkheid over de aangegeven routes. Daarnaast is het calamiteitenplan niet volledig en worden er verouderde kaarten gebruikt. Voorts bevat het beveiligingsplan volgens een advies van de politie te weinig beveiligers en is dit plan in tegenspraak met het mobiliteitsplan.

Gelet op het vorenstaande heeft de burgemeester op grond van artikel 1.8, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Algemene Plaatselijke Verordening Alkmaar (hierna: APV) de vergunning in het belang van de openbare orde en veiligheid geweigerd.

Juridisch kader

3. Artikel 4:5, eerste lid, van de Awb luidt:

"Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

- a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
- c. de verstrekke gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking,

mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen."

Artikel 4:13 van de Awb luidt:

"1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een mededeling als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, heeft gedaan."

Artikel 8:58, eerste lid, van de Awb, luidt:

"Tot tien dagen voor de zitting kunnen partijen nadere stukken indienen."

Artikel 1:2, eerste lid, van de APV luidt:

"Het bevoegde bestuursorgaan beslist op een aanvraag om een vergunning of ontheffing binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag."

Artikel 1:8 luidt:

"1. De vergunning of ontheffing kan door 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 acht weken vóór het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig heeft is ingediend en daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is."

Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de afwijzing van de aanvraag geen verkapte toepassing van artikel 4:5 van de Awb is. De rechtbank heeft hiertoe overwogen dat het buitenbehandeling stellen van een onvolledige aanvraag geen verplichting is maar een discretionaire bevoegdheid, zodat een bestuursorgaan er ook voor kan kiezen om een onvolledige aanvraag af te wijzen. Uit de onvolledigheid van een aanvraag kan namelijk voortvloeien dat het geven van de aangevraagde beschikking om inhoudelijke redenen bezwaarlijk is, aldus de rechtbank.

5. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester de aanvraag van Eventoz terecht heeft afgewezen. De rechtbank heeft hiertoe overwogen dat de burgemeester zich gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat alle voor het evenement noodzakelijke plannen van Eventoz onvolledig of incompleet zijn of onvoldoende zijn uitgewerkt en dat ook de samenhang tussen de plannen ontbreekt of onvoldoende is, waardoor de veiligheid van bezoekers en de handhaving van de openbare orde niet konden worden gegarandeerd. Nu in de aanvraag relevante informatie ontbreekt over het garanderen van de veiligheid van de deelnemers aan het evenement en op grond van de verstrekte informatie niet kon worden vastgesteld dat de openbare orde zou kunnen worden gehandhaafd, heeft de burgemeester volgens de rechtbank de evenementenvergunning redelijkerwijs kunnen weigeren.

Hoger beroep

6. Eventoz betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester na het verstrijken van de termijn om de aanvraag voor de evenementenvergunning buiten behandeling te stellen alsnog met het besluit op bezwaar had mogen weigeren. Hiertoe voert zij aan dat de gang van zaken rond de aanvraagprocedure niet aan Eventoz te wijten was, maar aan de coronamaatregelen en de late besluitvorming van de overheid om deze af te schaffen.

Verder voert zij aan dat de rechtbank, door te oordelen dat de burgemeester alsnog de vergunning in het besluit op bezwaar had mogen weigeren, onvoldoende rekening heeft

gehouden met de waarborg die artikel 4:5, eerste lid, van de Awb biedt voor een redelijke termijn om een onvolledige aanvraag aan te vullen. Volgens Eventoz heeft de burgemeester onvoldoende mogelijkheden geboden om de aanvraag aan te vullen.

7. Eventoz betoogt ook dat de rechtbank ten onrechte de burgemeester in zijn standpunt is gevolgd dat er weigeringsgronden van toepassing zijn op grond waarvan de evenementenvergunning geweigerd zou mogen worden. Zij voert hiertoe aan dat geen van de weigeringsgronden van artikel 1:8 van de APV zich voordoen.

Ten aanzien van het medisch plan stelt Eventoz zich op het standpunt dat dit plan compleet is omdat het is opgesteld door New Safety, een partij die eerder door de burgemeester is ingeschakeld om vergelijkbare medische plannen op te stellen.

Over het mobiliteitsplan stelt Eventoz dat in artikel 4.5 van het mobiliteitsplan is vermeld hoe de bezoekersstroom wordt afgehandeld. Daar staat ook in dat een beroep kan worden gedaan op eerdere ervaringen omdat er sprake is van dezelfde organisator en dat de aantallen in het plan anders zijn dan voorgaande jaren omdat Oranje Koningsdag een andere doelgroep heeft dan SLAM Koningsdag. Verder stelt Eventoz dat het niet van belang is welke route wordt gebruikt en dat het mobiliteitsplan wel verduidelijking geeft over de capaciteit en toegankelijkheid van de parkeerplaats en de GGD testlocatie.

Wat betreft het calamiteitenplan en veiligheidsplan stelt Eventoz dat het veiligheidsplan dient ter vervanging van het calamiteitenplan en dat de plannen daarin voldoende en samenhangend zijn uitgewerkt. De burgemeester heeft uit het beveiligingsplan een onjuiste conclusie getrokken. Zij wijst er in dit verband op dat de politie niet negatief heeft geadviseerd, maar slechts haar twijfel heeft uitgesproken over het veiligheidsplan.

7.1. Eventoz heeft verder verwezen naar een op 4 september 2024 ingebracht rapport van het bedrijf Nooit in Paniek, waarin wordt gesteld dat de plannen wel compleet zijn en waarom de vergunning had moeten worden verleend.

De burgemeester heeft zich ten aanzien van dit rapport op het standpunt gesteld dat dit rapport dermate laat is aangeleverd dat het wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet worden gelaten. Daartoe heeft de burgemeester aangevoerd dat het rapport negen maanden na de schriftelijke uiteenzetting van de burgemeester is ingediend en dat dit stuk veel eerder had kunnen worden ingediend.

De Afdeling heeft op de zitting geoordeeld dat de burgemeester zich terecht op voornoemd standpunt heeft gesteld en dat het rapport daarom buiten beschouwing wordt gelaten.

Beoordeling van het hoger beroep

Mocht de burgemeester in bezwaar alsnog inhoudelijk beslissen?

8. Ingevolge artikel 4:5, eerste lid, van de Awb, kan een bestuursorgaan ervoor kiezen een aanvraag niet te behandelen. Dit artikel geeft de burgemeester beleidsruimte, wat betekent dat de burgemeester er ook voor kan kiezen om in plaats daarvan een onvolledige aanvraag af te wijzen. Het betoog van Eventoz dat de burgemeester na het verstrijken van de termijn om de aanvraag voor de evenementenvergunning buiten behandeling te stellen niet alsnog met het besluit op bezwaar had mogen weigeren, slaagt daarom niet.

Daar komt bij dat, zoals onder meer volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BD7360](#), het nemen van een inhoudelijk besluit na herroeping van

buitenbehandelingstelling deel uitmaakt van het besluit op bezwaar. Dit dient, anders dan Eventoz stelt, het belang van de aanvrager omdat bestuursorganen hierdoor kunnen komen met doelmatige en tijdige besluiten. Het alternatief zou zijn dat aanvragers na de herroeping van de buitenbehandelingstelling moeten wachten op een nieuw primair besluit. In het geval van Eventoz zou dat kunnen betekenen dat ten tijde van het nemen van een nieuw primair besluit de datum van het evenement al was verstreken.

De stelling van Eventoz dat de gang van zaken niet aan Eventoz te wijten is maar aan de coronamaatregelen, slaagt evenmin. De burgemeester heeft Eventoz meerdere malen in de gelegenheid gesteld om aanvullende stukken in te dienen, ook nadat het voor de hand lag dat het evenement doorgang zou kunnen vinden wegens het afschalen van de coronamaatregelen.

Het betoog slaagt niet.

Heeft de burgemeester de vergunning mogen weigeren?

9. De Afdeling is van oordeel dat de burgemeester zich, anders dan Eventoz in de nadere stukken heeft toegelicht, in het besluit op bezwaar terecht op het standpunt heeft gesteld dat de voor het evenement noodzakelijke plannen onvolledig of incompleet zijn. Omdat de burgemeester hierdoor geen goede inschatting kon maken over de openbare orde en openbare veiligheid heeft hij zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat die belangen zich tegen verlening van de vergunning verzetten. Hierna licht de Afdeling toe waarom die plannen onvolledig dan wel incompleet zijn.

Over het medisch plan overweegt de Afdeling dat de burgemeester terecht heeft opgemerkt dat dit plan slechts het aantal zorgverleners weergeeft maar niet hoe de zorg moet worden aangepakt. Daarnaast geeft het medisch plan geen inzicht in het opleidingsniveau van de hulpverleners.

De burgemeester mocht aan het opleidingsniveau van de hulpverleners waarde hechten omdat dit verduidelijkt wat voor medische hulp geboden kan worden, wat zeker in de context van de coronapandemie van belang is.

Wat betreft het mobiliteitsplan overweegt de Afdeling dat het aantal bezoekers dat per pendelbus naar de locatie zou worden gebracht onvoldoende onderbouwd is. Er bestaat ook onduidelijkheid over de te nemen route en de toegang tot de GGD testlocatie, aangezien volgens het plan een route moet worden afgesloten die niet afgesloten kon worden. Verder zou er een extra fietsenstalling moeten zijn, maar die is niet ingetekend in het mobiliteitsplan.

Ten aanzien van het calamiteitenplan en veiligheidsplan overweegt de Afdeling dat deze plannen niet compleet en samenhangend zijn. Zo is er gebruik gemaakt van verouderde kaarten en ontbreekt samenhang met het mobiliteitsplan. Ook was de informatie in deze stukken onvoldoende voor de Veiligheidsregio om met een advies te komen.

Ten aanzien van deze plannen overweegt de Afdeling dat de burgemeester een ruime beoordelingsmarge heeft. Om tot een juiste afweging te komen, heeft de burgemeester advies ingewonnen, eenmaal bij de politie en tweemaal bij de Veiligheidsregio. De politie betwijfelde of er voldoende beveiliging zou zijn en schatte de risico's voor de openbare orde daardoor hoog in. De Veiligheidsregio heeft meegedeeld dat Eventoz te weinig informatie heeft overhandigd om tot een positief advies te komen. Op basis van het advies van de politie en de Veiligheidsregio mocht de burgemeester concluderen dat het beveiligingsplan niet voldoende onderbouwd is. Eventoz heeft de burgemeester geen concrete aanknopingspunten gegeven om aan deze adviezen te twijfelen.

De conclusie is dus dat de burgemeester de aanvraag voor een evenementenvergunning mocht afwijzen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

10. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank zal worden bevestigd.

11. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Soffers, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

w.g. Soffers

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Soffner

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 oktober 2024

818-1121